

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/148593>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

2197

Zeewaterverontreiniging

Een juridische verkenning

H.J.A.M. VAN GEEST

ZEEWATERVERONTREINIGING

***Promotores: Dr. B.K.J. Vitányi en
Prof. mr. S.F.L. Baron van Wijnbergen***

Zeewaterverontreiniging

Een juridische verkenning

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

**TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTS-
GELEERDHEID AAN DE KATHOLIEKE UNIVERSITEIT TE NIJMEGEN OP
GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS PROF: DR. A. J. H. VENDRIK,
VOLGENS BESLUIT VAN HET COLLEGE VAN DECANEN IN HET
OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP DONDERDAG 15 DECEMBER 1977
DES NAMIDDAGS TE 4 UUR**

DOOR

**HENDRICUS JOSEPHUS ALOYSIUS MARIA
VAN GEEST**

GEBOREN TE BREDA

W.E.J. TJEENK WILLINK • ZWOLLE

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| <i>Inleiding</i> | 1 |
| <i>I. Internationale organisaties en het zeemilieu</i> | 8 |
| 1. Inleiding | 8 |
| 2. De Benelux | 9 |
| 3. De Europese Economische Gemeenschap (EEG) | 9 |
| 4. De Economische Commissie voor Europa (ECE) | 13 |
| 5. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) | 14 |
| 6. De Raad van Europa | 15 |
| 7. Het Comité voor de uitdagingen van de moderne maatschappij van de NATO | 17 |
| 8. De VN, de vergadering te Stockholm en de UNEP | 18 |
| 9. De Intergovernmental Maritime Consultative Organization (IMCO) | 25 |
| <i>II. Het veranlagenrecht en de aantasting van het zeemilieu</i> | 29 |
| 1. Inleiding | 29 |
| 2. Vervuiling van de zee door olie | 32 |
| a. door scheepvaart | 32 |
| b. tengevolge van (natte) mijnbouw | 52 |
| c. aantasting van het marine milieu door uitstromende rivieren, pijpleidingen e.d., wat betreft de olieverontreiniging | 56 |
| 3. Vervuiling van de zee door radio-actieve stoffen | 57 |
| 4. Vervuiling van de zee door andere stoffen | 64 |
| 5. "Soort"-verdragen vervangen door "bron"-verdragen | 66 |
| 6. Samenvatting | 73 |
| <i>III. Ongeschreven volkenrecht en het zeemilieu</i> | 77 |
| 1. De vrijheden van de volle zee | 77 |
| 2. Mijnbouwactiviteiten en ongeschreven recht | 82 |
| 3. Algemene rechtsbeginselen en zeewaterverontreiniging | 85 |

| | |
|---|-----|
| <i>IV. Volkenrechtelijke aansprakelijkheid voor schade tengevolge van de verontreiniging van de zee</i> | 89 |
| 1. De grondslagen van de internationale aansprakelijkheid | 89 |
| 2. Aansprakelijkheid voor de aantasting van het marine milieu door de scheepvaart | 95 |
| 3. Evaluatie van de aansprakelijkheid van de scheepvaart | 103 |
| 4. Aansprakelijkheid voor schade tengevolge van verontreiniging van het marine milieu door mijnbouw, lozingen d.m.v. smeerpijpen e.d. | 110 |
| 5. Samenvatting, synthese en conclusies | 113 |
| <i>V. Het Nederlandse recht en de verontreiniging van de zee door olie</i> | 117 |
| 1. Algemeen | 117 |
| 2. De Wet Olieverontreiniging Zeewater | 117 |
| 3. Het lozingsverbod uit de W.O.Z. | 119 |
| 4. Oliejournaal en olie-opvangstation | 121 |
| 5. Sanctionering | 123 |
| 6. Wijzigingen in de W.O.Z. | 124 |
| 7. Het interventierecht | 127 |
| 8. Samenvatting | 129 |
| <i>VI. Het Nederlandse recht m.b.t. de vervuiling van de zee door andere stoffen</i> | 130 |
| 1. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren | 130 |
| 2. Kwalitatief oppervlaktewaterbeheer: de W.V.O. | 131 |
| 3. W.V.O. en de zeewaterverontreiniging | 134 |
| 4. Gevolgen van de verdragen van Oslo en Londen (1972) voor de W.V.O. | 139 |
| 5. De lozingsvergunning | 140 |
| 6. Gevaren- en hindergrens | 142 |
| 7. Wijziging W.V.O. | 146 |
| 8. De Wet Verontreiniging Zeewater | 147 |
| 9. Intrekking lozingsvergunning | 151 |
| 10. Beperkte controle-mogelijkheden | 152 |
| <i>VII. Perspectief</i> | 156 |
| <i>Slot</i> | 170 |
| <i>Summary</i> | 175 |
| Afkortingen | 181 |
| Literatuurlijst | 183 |
| Noten | 191 |
| Register | 219 |

Gaarne wil ik mijn erkentelijkheid betuigen voor alle steun die ik bij het schrijven van dit proefschrift heb mogen ontvangen.

Van de velen die mij steunden wil ik slechts met name de medewerking van Mieke Doomen en de "vertaalsters" noemen. Bijzonder veel dank gaat uit naar mijn ouders, die mij bijstonden in de "moeilijke" uren.

Nijmegen, juli/augustus 1977.

Inleiding

Ongeveer 70 procent van het aardoppervlak is bedekt met water: de zeeën en de oceanen.

Het is bekend dat dit aquatisch milieu ernstig bedreigd is en nog wordt door vervuiling, onder meer door olie.

Thor Heyerdahl meldde de Verenigde Naties, na zijn tocht met de RA-II, gedurende 40 dagen oliedeeltjes op het water te hebben aangetroffen (1).

Jacques Cousteau, de befaamde oceanoloog, verklaarde tijdens een symposium van de Raad van Europa dat, tengevolge van vervuiling het leven in de zeeën van de gehele wereld met 40 procent verminderd is.

Deze studie is niet bedoeld om de biochemische, biofysische of biologische afbraakprocessen te beschrijven.

Afgezien van onbevoegdheid van de auteur is de titel van deze studie genoeg om deze beperking te rechtvaardigen.

De vervuiling van de menselijke leefomgeving is reeds lange tijd een probleem waartegen onder meer met juridische middelen wordt opgetreden (2).

Milieuvervuiling moge een oud probleem zijn, eerst de laatste jaren is deze problematiek kwalitatief en kwantitatief zodanig gegroeid dat gesproken kan worden van een ecocatastrofe.

Deze essentiële bedreiging heeft ook in het rechtsbewustzijn gestalte gekregen zodat waarden, normen en prioriteiten zijn gaan verschuiven.

Men kan zeggen dat daardoor de milieuproblematiek eerst echt menselijk is geworden (3).

Men zal het geestelijk en lichamelijk welzijn van de mens in enige waardenhiërarchie boven de technische en economische belangen moeten stellen. Of, om met Peperzak te spreken: "zonder de elementen van grond, lucht, water en zon is de mens dood, een lijk, geen mens." (4).

Als algemene grondslag voor de rechtsbescherming van het leefmilieu moet een fundamentele aanspraak op een leefmilieu van hoge kwaliteit voorop gesteld worden.

Daarnaast kan men, in navolging van Leenen (5), onder meer de navolgende motieven voor de bescherming van het milieu

noemen:

- a) het gegeven van de onderlinge afhankelijkheid van mens en natuur en het feit dat het functioneren van de natuur mede door de mens kan worden bepaald, hebben ethische gevolgen.

Het ingrijpen in de natuur leidt tot beïnvloeding en mogelijk zelfs tot uitschakeling van bepaalde natuurlijke, regulerende processen.

Deze regulering zal dan door de mens ter hand moeten worden genomen, omdat regeneratie voor behoud van milieu en mens noodzakelijk is;

- b) elke schending van het leefmilieu kan een min of meer onherroepelijk karakter hebben. Daarnaast is er vaak een cumulatieve werking. Dit legt de mens de plicht op de schade tot een minimum te beperken en vermijdbare vervuiling te vermijden.

In beginsel heeft niemand het recht het biofysisch leefmilieu te verstoren en te verslechteren (6).

De milieuverontreiniging heeft invloed op de gezondheid van mens en mensheid.

Aangenomen moet worden dat de medisch-biologisch en psychisch-sociaal de algemene gezondheidstoestand van individu en collectiviteit ongunstig beïnvloed wordt door de vervuiling van de leefomgeving;

- c) een ander uitgangspunt voor de bescherming van het milieu is de sociale rechtvaardigheid. In de huidige nationale en internationale verhoudingen is de machtsverdeling zodanig, dat regeling hiervan noodzakelijk is. Eén enkeling kan een zeer grote bedreiging zijn voor het leefmilieu van een grote groep. Daarnaast blijkt dat de milieuverontreiniging niet voor eenieder gelijke consequenties heeft.

In nationaal verband zijn de sociaal-zwakkeren en op internationaal niveau de ontwikkelingslanden eerder de dupe van het (ontbreken van het) milieubeleid;

- d) daarnaast moet gewezen worden op de afhankelijkheid van het individu, dat nauwelijks de mogelijkheid bezit invloed uit te oefenen op schadelijke invloeden op het milieu;

- e) de toename van de staatsbemoeïing vraagt een grotere bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Dit zit in feite opgesloten in een fundamentele aanspraak op een leefmilieu van hoge kwaliteit doch het vereist ook een positief-juridische ingreep.

In deze studie worden enige begrippen gebruikt die, teneinde begripsverwarring te voorkomen, enige nadere aanduiding behoeven.

Onder milieu wordt verstaan de totale bio-sfeer, zijnde alle levende organismen met hun a-biotisch substraat (water, bodem, lucht).

De milieuhygiëne houdt zich bezig met dit a-biotisch substraat.

De kwaliteit hiervan behoort zo te zijn dat de fysieke en psychische gezondheid van de levende organismen geen schade ondervinden.

Het marine-milieu (of zee-milieu) is in deze studie dat deel van het milieu dat gevormd wordt door de zeeën en de oceanen: het zoute water.

Hoewel in deze studie minder ingegaan zal worden op het milieubeheer, is het goed hier te memoreren, dat het milieubeheer zich bezig houdt met het optimaal functioneren van de ecosystemen.

De taak van het milieubeheer omvat ruimtelijke, ecologische, milieuhygiënische en andere facetten.

In deze studie wordt alleen ingegaan op de milieuverontreiniging. Hieronder is een drietal aspecten begrepen:

- a) potentiële verontreiniging; iedere, biologisch gezien, niet functionele verandering in de fysische en chemische componenten van het natuurlijk milieu van mens, dier en plant;
- b) effectieve milieuverontreiniging: iedere potentiële verontreiniging die aanwijsbaar effect heeft op de normale levensfuncties van mens, dier en plant;
- c) schadelijke milieuverontreiniging: iedere verontreiniging die aantoonbare schade veroorzaakt aan de fysieke of psychische gezondheid van mens, dier en plant (7).

Waterverontreiniging betekent elke aantasting van de samenstelling of hoedanigheid van water, direct of indirect veroorzaakt door menselijk handelen, in het bijzonder ten nadele van:

- het gebruik voor menselijke en dierlijke consumptie;
- het gebruik voor industriële en agrarische doeleinden;
- de bescherming van het natuurlijk milieu, in het bijzonder de nautische flora en fauna (8).

Deze omschrijving vindt zijn oorsprong bij de Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (GESAMP) van de Intergovernmental Maritime Consultative Organization (IMCO).

Ook in diverse verdragen komt deze omschrijving terug. Het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land (Parijs, 4 juni 1974) in artikel 1: "...voorkoming van verontreiniging van de zee, wat wil zeggen het direct of indirect door de mens brengen van stoffen of energie in het marine milieu -met inbegrip van de estuaria- tengevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar wordt

gebracht, het leven en de ecosystemen in de zee worden ge-
chaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aan-
getast of een ander rechtmatig gebruik van de zee kan wor-
den verhinderd." (9).

Te weinig is bekend over de gevolgen die de verschillende
verontreinigende en schadelijke stoffen hebben op het zee-
milieu.

Er zal nog veel onderzoek moeten worden verricht. Dit onder-
zoek zal in samenwerking tussen de staten moeten geschieden,
waarbij voor de particuliere research ook een plaats zal
moeten worden ingeruimd.

Wetenschappelijk onderzoek is onmisbaar voor het realiseren
van een doelgericht beleid ten behoeve van de bescherming
van het zeemilieu.

Dit onderzoek zal ten grondslag moeten liggen aan het op te
stellen internationale en nationale recht met als doel de
bescherming van het zeemilieu.

Dit onderzoek evenwel wordt ernstig belemmerd door de ge-
brekkige kennis van de oceanen in de oorspronkelijke staat.
Men kan slechts hopen dat projecten als het International
Biological Program (IBP) een indruk van de ecosystemen kun-
nen opleveren voor het te laat is.

Het IBP kampt met een tekort aan vakkundige onderzoekers en
een teveel aan onwillige en kortzichtige regeringen.

De Amerikaanse regering betaalt vlot 4 miljard dollar voor
ruimtevaart-programma's terwijl het IBP het met nog geen
half procent hiervan moet doen.

In de, op 21 december 1968 door de Algemene vergadering van
de VN aangenomen resolutie "International Decade of Ocean
Exploration", werd eveneens aangedrongen op internationale
samenwerking met betrekking tot onderzoek van de oceanen
(10).

De Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) werd ver-
zocht een inter nationaal program voor wetenschappelijk on-
derzoek op te tellen. In september 1969 stelde de IOC het
Long-term and Expanded Programme of Oceanic Exploration and
Research (LEPOR) op.

Ook de Declaration of Principles Governing the Seabed van
17 december 1970 riep op tot internationale samenwerking
bij het wetenschappelijk onderzoek van de zee (11).

De International Council of Scientific Unions heeft de
Scientific Committee on the Protection of the Environment
(SCOPE) opgericht, die op verzoek van de Secretaris Gene-
raal van de VN actief heeft meegewerkt aan de voorberei-
dingen van de Stockholmse milieuconferentie (12).

Op de Darmouth conferentie in Kiev in juli 1971 is uitvoe-
rig gediscussieerd over een mondiaal research instituut (13).

Dit resulteerde uiteindelijk in een Amerikaans-Russisch verdrag, dat voornamelijk tot doel heeft het onderzoek inzake de aantasting van het leefmilieu onder een gemeenschappelijke noemer te brengen (14).

Gemeenschappelijk onderzoek is wenselijk ten aanzien van

- a) het opstellen van monitor-systemen voor het ontdekken en meten van giftige stoffen;
- b) het bestuderen van effectieve en zo weinig mogelijk schadelijke middelen ter bestrijding van giftige stoffen
- c) het bestuderen van methoden voor de vernietiging van afvalstoffen, opdat het risico dat giftige of schadelijke stoffen in zee terecht komen verminderd wordt;
- d) het bestuderen van alternatieven voor bestaande stoffen, waarvan de schadelijke gevolgen voor het zeemilieu bekend zijn (15).

Een vraag die zich opdringt is of wetenschappelijk onderzoek onder de vrijheden van de volle zee vallen.

Artikel 2 van het Verdrag inzake de Volle Zee (Genève, 29 april 1958) noemt een dergelijke vrijheid niet (16).

Dit betekent niet dat die vrijheid niet zou bestaan.

De International Law Commission (ILC) stelt in haar commentaar met betrekking tot de vrijheid van de volle zee:

"The Commission has merely specified four of the main freedoms but it is aware that there are other freedoms, such as the freedom to undertake scientific research on the high seas - a freedom limited only by the general principles stated in the third sentence of paragraph one of the present article."

Daar is vastgelegd dat staten moeten afzien "from any acts which might adversely affect the use of the high seas by nationals of other States." (17).

Artikel 5, lid 1 van het Verdrag inzake het Continentaal Plat en Aansluitende Zône (Genève, 29 april 1958) bepaalt dat de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat niet tot gevolg mogen hebben dat overlast wordt aangedaan aan het fundamenteel oceanografisch en ander wetenschappelijk onderzoek, uitgevoerd met de bedoeling de resultaten openbaar te maken (18).

Lid 8 van dit artikel bepaalt dat ieder onderzoek betreffende het continentaal plat de goedkeuring van de kuststaat vereist dezeniet mag worden geweigerd als het verzoek gedaan is door een bevoegde instelling met het oog op zuiver wetenschappelijk onderzoek naar de fysieke en biologische gesteldheid van het plat. Tevens kan de kuststaat eisen deel te nemen aan dit onderzoek of erin vertegenwoordigd te zijn.

Vooral zal gestreefd moeten worden naar een verdere internationalisering van het onderzoek.

Deze studie heeft tot onderwerp enige juridische aspecten van de verontreiniging van het zeewater van de volle zee. Daar in de laatste hoofdstukken het betreffende Nederlandse recht aan de orde komt, is ook in het eerste hoofdstuk voornamelijk aandacht geschonken aan die internationale organisaties, wier activiteiten mede Nederland regarderen. Een tweede gevolg van de beperking van mijn onderzoek is dat in het tweede hoofdstuk -het geschreven volkenrecht- die regelingen (mondiaal of regionaal) aan de orde komen die relevant zijn voor Nederland.

Hoofdstuk drie bevat een beschouwing over het ongeschreven volkenrecht met betrekking tot de problematiek van de zee-watervervuiling en het vierde hoofdstuk betreft de internationale aansprakelijkheid, voor schade tengevolge van de verontreiniging van de zee.

De volgende hoofdstukken zijn gewijd aan het Nederlandse recht ter zake.

Naast de genoemde beperking zijn nog enige beperkingen in deze studie aangelegd. Hoewel niet weersproken kan worden dat de luchtverontreiniging bijdraagt aan de vervuiling van de zee, is afgezien van beschrijving van het in deze geldende recht.

Hetzelfde geldt voor de vervuiling veroorzaakt door de in de zeeën uitstromende rivieren: de vervuiling van de rivieren is niet het onderwerp van deze studie.

Deze beperkingen zijn, hoe onlogisch ogenschijnlijk ook, een gevolg van de wens tot beperktheid en een uitvloeisel van de traditionele verdeling in vervuiling van lucht, water en bodem, terwijl de verontreiniging van de zee in het internationale recht een apart hoofdstuk is geworden.

Het algemene zeerecht komt slechts aan de orde voorzover van belang voor de vervuilingsproblemen. In mindere mate wordt rekening gehouden met de te verwachten wijzigingen en aanvullingen van het zeerecht door de momenteel plaatsvindende zeerechtconferentie (19).

Alleen al hierom niet: naar mijn mening is nog onvoldoende te zeggen van de uitkomsten, zeker wat betreft de te treffen regelingen met betrekking tot de zeeverontreiniging. Dit mede omdat in één commissie samengevoegd zijn de problematiek van de overdracht van technologie en de problematiek van de vervuiling.

Over beide problemen denken ontwikkelde en ontwikkelingslanden tegenovergesteld. Het belang van de problemen van de zeevervuiling is treffend getypeerd door Cousteau:

"In publications, in conferences, in international units the matters are generally divided into air pollution, land pollution and water pollution. In fact, there is only one pollution because every single thing, every chemical whether

in the air or on the land will end up in the ocean." (20).

Tenslotte dient men zich te realiseren dat bij de vorming van het internationale recht de politieke besluitvorming in en buiten internationale organisaties van doorslaggevende betekenis is.

Schiet het recht tekort dan zal men toch niet alleen de politici falen mogen verwijten, omdat men uiteindelijk zich de vraag zal moeten stellen of een bepaald maatschappelijk, economisch en sociaal stelsel fungeert als "verschooning" tot vervuiling. Het ontstaan van gelijkgestelde soevereine staten was oorspronkelijk de primaire voorwaarde voor het ontstaan van het volkenrecht. Tengevolge van de groeiende interdependentie der staten zal noodzakelijk een dieper, mondiaal besef op de voorgrond moeten treden. Wellicht zal men dan ooit het internationale recht van nu, waarin de staten de centrale plaats innemen, zien veranderen tot een stelsel van mondiaal gegeven en aanvaarde verantwoordelijkheden.

I. Internationale organisaties en het zeemilieu

1. Inleiding

Hoewel de samenwerking door de betreffende Staten ter bescherming van het milieu voornamelijk geschiedt in het kader van regionale organisaties, dient ook rekening te worden gehouden met activiteiten van mondiale organisaties. Op de achtergrond van een regionale benadering op het gebied van de milieuproblematiek ligt de noodzakelijke erkenning dat er bepaalde problemen en belangen zijn, die boven het niveau van de nationale staat uitstijgen, maar die (nog) niet mondiaal zijn. De Raad van de Intergovernmental Maritime Consultative Organization beschouwt een regionale benadering bij de bestrijding van de problemen samenhangend met het lozen van olie en andere voor het zeemilieu schadelijke stoffen in zee als een van de onderwerpen die dringend bestudering behoeven (1). Ook de VN-conferentie over het menselijk leefmilieu erkent het belang van regionale organisaties bij de bescherming van het leefmilieu (2), evenals de derde zeerechtconferentie (3). Het Handvest van de VN (hoofdstuk VIII) kent enige betekenis toe aan regionale organisaties (4), zij het dat als oogmerk voornamelijk genoemd worden de handhaving van vrede en veiligheid. Robertson meent dat door het falen van mondiale organisaties "the natural corollary of this state of affairs was that more homogeneous, and therefore more restricted groups of States might succeed where larger groups have failed As the idea of universalism waned, therefore, that of regionalism developed; the comparative failure of the former gave the latter its opportunity" (5).

In het kader van de milieuproblematiek, participeren in principe bij een regionale milieuorganisatie die staten die direct betrokken zijn. Dit zijn tevens de staten die deze problemen hebben op te lossen. Met andere woorden: staten die geografisch verbonden zijn met en gebonden zijn aan een facet of meerdere facetten van een of meer milieuhygiënische problemen (6). Voor Nederland zijn dan van belang, als geïnstitutionaliseerde organisaties: de Benelux, de Europese Economische Gemeenschap, de Economische Commissie voor Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Raad van Europa. Het comité voor de uitdaging van de moderne maatschappij van de Noord Atlantische Verdrags Organisatie be-

hoort niet tot dergelijke instellingen van regionaal belang. Vanwege het bijzondere karakter echter zal ook hier een enkel woord aan besteed worden (7).

2. De Benelux

Binnen de Benelux concentreert het overleg inzake de milieuvervuiling zich in de Bijzondere Commissie voor de Volksgezondheid, de Raad van de Economische Unie en in het Beneluxhavenoverleg.

De Bijzondere Commissie stelde op 11 oktober 1966 een werkgroep "Water en luchtverontreiniging" in, die echter niet verder kwam dan het treffen van enige organisatorische maatregelen. Eind oktober 1970 keurde de Ministeriele Werkgroep van Volksgezondheid een programma betreffende de milieuhygiëne goed, omvattende bodem-, water- en luchtverontreiniging en geluidshinder. Ter uitvoering van dit programma stelde de Bijzondere Commissie een aantal werkgroepen in, ressorterende onder de sub-commissie "Laboratoria". Eind 1972 werd aan de Bijzondere Commissie rapport uitgebracht (8). In dit rapport is een overzicht gegeven van de analyses van de water- en luchtverontreiniging. Op de regeringsconferentie te Luxemburg van juli 1970 werd besloten dat de "Regeringen beogen gezamenlijk maatregelen te treffen tegen water- en luchtverontreiniging en tegen geluidshinder". Het Comité van Ministers constateerde dat bij de hygiëne van het leefmilieu diverse organen betrokken zijn en derhalve werd, op advies van de Raad van de Economische Unie, een ambtelijke werkgroep ingesteld, die belast werd met de coördinatie van de milieuaangelegenheden in Benelux-verband. Tevens kreeg deze groep een adviserende taak. In 1971 werd tijdens het overleg van de ministers van openbare werken of waterstaat met de havenbeheerders besloten de vraagstukken, samenhangend met de milieuvervuiling in havengebieden, te bestuderen in samenwerking met de Bijzondere Commissie. Het comité van ministers wordt over milieuvraagstukken geadviseerd door het "Stimuleringscollege". In haar rapport van 15 april 1973 adviseerde dit college een "Commissie voor het leefmilieu" in te stellen, teneinde tot een betere coördinatie te geraken (9). De activiteiten binnen de Benelux met betrekking tot de verontreiniging van het leefmilieu zijn zeer verbrokkeld en versnipperd, en reeel resultaat bleef tot op heden uit.

3. De Europese Economische Gemeenschap (EEG)

"In de praktijk biedt de beleidsvorming bij de Europese Gemeenschappen aanmerkelijk minder uitzicht op een breed, geïntegreerd milieubeleid dan zich bij het verschijnen van de

"Eerste mededeling van de Europese Commissie over het beleid van de Gemeenschappen op het gebied van het milieu" (22 juli 1971) liet aanzien. Onder de druk vooral van Franse zijde, waar men doorgaans weinig vertrouwen heeft in meer integrale benaderingen op bovennationaal niveau, moest de Commissie zich in zijn tweede "mededeling" over het milieubeleid (22 maart 1972) terugtrekken op een programma op het gebied van de milieuhygiëne"(10).

Op de Parijse top-conferentie van 19 tot 21 oktober 1972 kwam de wenselijkheid van een Europees milieubeleid aan de orde. Het EEG-verdrag levert niet expliciet een basis om acties ten behoeve van het milieu te ondernemen. Men neemt dan zijn toevlucht tot de artikelen 100 en 235. Artikel 100 bepaalt dat de Raad, bij unanieme beslissing, op voorstel van de Commissie, aanwijzingen kan geven ten aanzien van die nationale wetgevende maatregelen die direct de werking van de gemeenschap raken. Artikel 235 zegt dat als gemeenschappelijke actie noodzakelijk lijkt en het verdrag voorziet niet in een dergelijke actie, dan kan de Raad, bij unanieme beslissing, op voorstel van de Commissie en nadat de Assemblée is gehoord, de vereiste maatregelen nemen. Sommige staten betwistten echter de bevoegdheid van de Europese Commissie in deze. Op de Parijse top-conferentie evenwel werd besloten tot een gezamenlijke aanpak van de bestrijding van de aantasting van het milieu. De Commissie kreeg opdracht voor 31 juli 1973 de nodige concrete voorstellen te doen(11).

Op de Bonner ministersconferentie van 30 november tot 1 december 1972 werden de beginselen van een gemeenschappelijk milieubeleid opgesteld. Deze beginselen zijn onder meer:

- Elk gebruik van natuurlijke hulpbronnen of van het natuurlijk milieu dat gepaard gaat met een fundamentele aantasting van het ecologisch evenwicht, moet vermeden worden.
- Aantasting van het milieu dient te worden vermeden, in plaats van restauratie achteraf.
- De vervuiler betaalt.
- Een bepaalde activiteit in het ene land mag geen schadelijke en/of gevaarlijke gevolgen hebben in een ander land -dit beginsel is in overeenstemming met de resultaten van de milieuconferentie te Stockholm.
- "Het doel van het milieubeleid in de gemeenschap moet zijn een zoveel mogelijk gecoördineerde en geharmoniseerde vooruitgang van het nationaal beleid in de verschillende landen te bevorderen, zonder dat de vooruitgang die op nationaal niveau reeds werd bereikt of zou kunnen worden bereikt, hierdoor belemmerd wordt. Een dergelijke vooruitgang dient dusdanig te worden verwezenlijkt, dat hierdoor

een goede werking van de gemeenschappelijke markt niet in gevaar wordt gebracht" (12).

In 1973. werd het "Programma van actie van de Europese Gemeenschappen op het gebied van het milieu" bekend gemaakt (13). "Het ontwerp actieprogram, zoals door de Commissie bij de Raad is ingediend, vertolkt in vele opzichten de Franse zienswijze inzake een EEG-milieu actieprogram. Een dergelijk actieprogram zou voornamelijk gericht dienen te zijn op het uitvoeren van studies en het verrichten van voorbereidend werk ten behoeve van voornamelijk nationaal of regionaal te nemen milieumaatregelen. Deze zienswijze vormde een duidelijke tegenstelling met de opvattingen van met name Nederland en de Bondsrepubliek, die als voornaamste doel voor het actieprogram stelden te komen tot milieumaatregelen, die een algemeen bindende geldigheid in de gemeenschap zouden hebben" (14).

Het gemeenschappelijk milieubeleid zal een aantal maatregelen moeten omvatten om de volgende doelstellingen te bereiken: voorkomen, verminderen en zoveel mogelijk uitschakelen van de nadelige gevolgen van milieuverontreiniging en -hinder; zorg dragen voor het beheer van de natuurlijke hulpbronnen, het ecologisch evenwicht en de bescherming van de biosfeer; verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden; geografische spreiding van de activiteiten en de woonplaatsen en regeling van de transportvoorwaarden; het streven naar gezamenlijke oplossingen met niet EEG-landen voor milieuvraagstukken die een gevolg zijn van de economische en industriële ontwikkeling.

Op 22 november 1973 heeft de Raad het actieprogram aanvaard. Hierin komt onder meer voor:

- dat milieuaangelegenheden -mede- behoren tot de gemeenschappelijke verantwoordelijkheden;
- dat de mogelijkheid is gegeven om tot gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen en -normen te komen;
- een "stand still" bepaling, op Nederlands initiatief: de huidige kwaliteit van het leefmilieu mag niet verder aangetast worden.

Als bezwaarlijk dient te worden aangestipt dat:

- niet alle studies leiden tot concrete voorstellen van de Commissie aan de Raad;
- te weinig rekening is gehouden met het tweede Bonner beginsel;
- het program vertragend kan werken.

Gedeeltelijk voortvloeiend uit dit actieprogram zijn activiteiten op het gebied van informatie en documentatie ontplooid door het comité voor wetenschappelijke en technische informatie en documentatie.

Dit comité is in juni 1971 door de Raad ingesteld. Het doel is te komen tot een netwerk van wetenschappelijke en technische informatie binnen de landen van de EEG (15).

Grensoverschrijdende regionale milieuproblemen moeten door de betrokken staten geregeld worden onder auspiciën van de Commissie, teneinde harmonisatie van doelstellingen en uitvoeringsmaatregelen te bereiken en de concurrentieverhoudingen niet scheef te doen groeien. Vandaar ook dat de Commissie van de EEG als partij optreedt in het in het volgende hoofdstuk te behandelen verdrag van Parijs van 1974.

Op 7 november heeft de Raad een richtlijn aangenomen, aan de hand waarvan het in de nationale wetgevingen, binnen twee jaar, verboden moet worden om afgewerkte olie te lozen in binnenlandse oppervlaktewateren, in grondwater, in kustwateren en in riolen; ook de ondergrondse opslag moet verboden worden. De Raad hoopt met deze verboden te bereiken dat de afvalolie verbrand wordt, waarbij uiteraard geen grote luchtvervuiling mag ontstaan, of opnieuw wordt gebruikt bij voorbeeld als energiebron of als smeermiddel. Volgens bepaalde ramingen is momenteel in Europa ongeveer 20% van de totale industriële waterverontreiniging aan het lozen van afvalolie te wijten.

Op 16 juni 1975 stelde de Raad vast een richtlijn met betrekking tot de kwaliteit van het oppervlaktewater, zodanig dat dit gebruikt kan worden als drinkwater. De dag ervoor had de Commissie een milieubescherpende maatregel genomen door te besluiten aan kolen- en staalbedrijven in de gemeenschap goedkope leningen te verstrekken voor investeringen die bedoeld zijn om milieuvervuiling en geluidshinder tegen te gaan (16).

Naar aanleiding van het ongeval op 21 april 1977 op het boorplatform "Bravo" in het Noorse Ekofisk-veld, heeft Commissaris Natali, vice-voorzitter van de Commissie en belast met milieuzaken, de Raad een mededeling van de Commissie doen toekomen voor de acties tot voorkoming en beperking van verontreinigingen als gevolg van dergelijke lozingen van koolwaterstoffen in zee. Dit ongeval toont aan dat het noodzakelijk is een doeltreffender beleid te voeren tegen de verontreiniging van de zee zowel door lozingen als door stortingen vanaf het land, als door neerslag uit de atmosfeer.

De Gemeenschap zou de nodige bevoegdheden en middelen moeten krijgen om in een dergelijke situatie doeltreffend op te kunnen treden, zodat de solidariteit van de lidstaten onderling en ten opzichte van derde landen die door een ramp als in het Ekofisk-veld getroffen worden, tot uiting komt.

De Commissie heeft dan ook bij de Raad een voorstel ingediend dat inhoudt de Gemeenschap van hulpmiddelen te voorzien in geval van olierampen op zee.

Dit voorstel houdt in:

- oprichting van een databank van de beschikbare interventiemiddelen bij een door een ongeval veroorzaakte lozing van olie en andere koolwaterstoffen;
- ontwikkeling van een programma voor onderzoek naar de technieken die toegepast kunnen worden bij de verzameling en verspreiding van olie en andere koolwaterstoffen op zee, naar de vraag waar deze koolwaterstoffen uiteindelijk terecht komen en naar de gevolgen voor de zeefauna en -flora.

Tevens is de Commissie voornemens bij de Raad voorstellen in te dienen voor het openen van de onderhandelingen met het doel toetreding van de EEG tot de verdragen van Bonn en Barcelona, die beide in het volgende hoofdstuk gezien worden. Voorts wil de Commissie deskundigen opdracht geven oorzaken, omstandigheden en effecten na te gaan van de ongevallen die tot aanzienlijke lozingen van olieën in zee hebben geleid. Deze experts zouden tevens moeten bezien hoe een en ander verholpen en voorkomen kan worden. Deze groep van experts zal daarnaast de invloed van installaties voor de opsporing van koolwaterstoffen op zee moeten bestuderen. Hierbij zal met name de informatie die de Deense autoriteiten over de oorzaken van het Ekofisk-ongeval hebben verzameld van nut kunnen zijn, alsmede de ervaringen van de Noorse autoriteiten bij dit ongeval.

(Europa van morgen, 1977/23,344).

Naast deze activiteiten van de EEG is in Oslo een ministersconferentie gehouden van de Noordzeelanden, waar is afgesproken dat een gezamenlijk rampenplan voor situaties als in het Ekofisk-veld, zal worden opgesteld.

4. De Economische Commissie voor Europa (ECE)

Over de ECE kan men bijzonder kort zijn. Begin 1973 vond de eerste bijeenkomst plaats van de "Senior Advisers to ECE Governments on Environmental Problems". Ook de DDR nam hieraan deel (in 1971 ging een dergelijke bijeenkomst niet door, daar dit land niet kon deelnemen). In 1973 werd een korte termijn actieprogram voor de jaren '73-'74 vastgesteld, waarin een dertigtal activiteiten, zoals informatie-uitwisseling, milieu-statistiek, problemen rond de grens-overschrijdende vervuiling en luchtvervuiling werden besproken.

Voor de activiteiten van deze adviseurs is geen mandaat vastgesteld, maar het program kan er aanleiding toe zijn. De ECE nam in 1976 de "Declaration of policy on water pollu-

tion control" aan. Dit advies aan de regeringen stelt in artikel 9 dat de oeverstaten van een gemeenschappelijk oppervlaktewater naar consensus moeten streven, omdat die wateren een gemeenschappelijk goed zijn, die men zo dient te gebruiken dat elkaars belangen gerespecteerd worden (17).

5. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

Binnen deze organisatie is een discussie aan de gang over de vraag of de werkzaamheden van de OESO beleidsoriënterend moeten zijn of zich zouden moeten beperken tot milieu-onderzoek. "Ofschoon de milieuactiviteiten in de OESO in eerste instantie beleidsonderbouwend zullen zijn, zou betreurd moeten worden indien dit niet meer zou kunnen leiden, zoals in het verleden het geval is geweest, tot internationale beleidsafspraken" (17).

De ministerraad van de OESO heeft een aantal sub-organen ingesteld. In 1970 is het "Environment Committee" opgericht, voortkomend uit de Commissie voor research coöperatie. Deze milieu-commissie heeft tot taak:

- onderzoek te doen naar de problemen van handhaven of verbeteren van het menselijk milieu;
- een overzicht samen te stellen van de milieumaatregelen in de lidstaten en die te vergelijken;
- voorstellen te doen tot het oplossen van milieuproblemen;
- ervoor zorg te dragen dat de resultaten van het milieuonderzoek effectief worden gebruikt in het kader van de economische politiek en sociale ontwikkeling in de OESO-landen.

De milieucommissie streeft naar een integrale aanpak van de milieuproblemen en werkt daartoe zowel binnen als buiten de OESO samen met andere organisaties.

In samenwerking met de International Organization for Standardization (ISO) is een uniforme internationale methodologie en milieuprogram ontwikkeld, als bijdrage aan de totstandkoming van internationaal aanvaarde analyse-methoden. Dit heeft grote invloed gehad op het EEG actieprogram.

Onder de milieucommissie ressorteren:

- een sub-commissie van economische deskundigen;
- enige ad-hoc groepen met een specifieke taak op korte termijn (bijvoorbeeld afvalverwerking);
- vier sectoriële beheersgroepen.

De groep waterbeheer (1967) is een van die sectoriële beheersgroepen. Deze groepen moeten knelpunten aangeven, onderzoek projecten formuleren en (doen) uitvoeren.

De resultaten moeten technische, economische en wettelijke mogelijkheden tot oplossing van de problemen aangeven. Op 26 mei 1972 heeft de OESO ministerraad een eental "guiding principles" aangenomen, onder meer: de vervuiler betaalt, internationale harmonisatie van normen moet worden nagestreefd en bij voorgenomen wettelijke maatregelen inzake chemische verontreiniging dient een consultatie/notificatie procedure te worden gevolgd (18). In 1976 werd een meer projectgewijze werkwijze aanvaard, omdat daarvan belangrijke voordelen te verwachten zijn in de vorm van doorzichtige prioriteiten (19).

6. De Raad van Europa

In de zestiger jaren werd de bescherming van de natuur als een nieuw veld van activiteiten van de Raad begroet. Het ministerscomité besloot toen, op aanbeveling van de Assemblée, een "Committee of Experts on the Conservation of Nature and Landscape" in te stellen. Deze commissie zou zich bezig moeten houden met het conserveren van natuur en natuurlijke rijkdommen, landschapsinrichting en het instellen van natuurreservaten en parken. In 1962 startte deze commissie een programma dat onder meer de waterverontreiniging inhield. Spoedig evenwel bleek dat natuurbescherming in de traditionele zin een te eng uitgangspunt was. Bovendien bleek dat de nationale regeringen te weinig prioriteit gaven aan bestrijding van de milieuvervuiling.

In 1965 werd de naam van de commissie dan ook veranderd in "The European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources". Ook besloot de ministerraad een commissie voor de luchtverontreiniging op te richten, die in 1966 met zijn werkzaamheden aanving. Tevens zou 1970 uitgeroepen worden tot het "European Conservation Year" (20).

De commissie presenteerde in 1967 aan de ministerraad een Europees Handvest voor het Water, dat in mei 1968 openbaar gemaakt werd:

"Zonder water is geen leven mogelijk. Het is een kostbaar goed; water is onontbeerlijk voor alle menselijke activiteit."

In hetzelfde jaar werd ook een verklaring met betrekking tot de luchtvervuiling-controle aangenomen. Om internationale actie te bevorderen werd in 1965 een "Study group on water conservation" opgericht en twee jaar later werd een grotere groep gecreëerd die een conventie voor de bescherming van de Europese zoete wateren moest voorbereiden (conventie van Straatsburg).

In het kader van het eerdergenoemde jaar werd van 9 tot 12

februari 1970 in Straatsburg een conferentie over het beheer van het Europese milieu gehouden.

Als een van de gevolgen van deze conferentie werd besloten dat van 28 tot 30 maart 1973 in Wenen een ministersconferentie over het leefmilieu gehouden zou worden.

De parlementaire milieuconferentie te Wenen (21) pleitte voor het invoeren van een nieuw recht van de mens, namelijk "the right to a high quality environment". In Straatsburg werd, op initiatief van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa en de Conferentie van Plaatselijke Besturen, van 30 juni tot 2 juli 1972 een conferentie gehouden over de grensgebieden. De aanbevelingen inzake grensoverschrijdende vervuiling werden in januari 1973 door de Raadgevende Vergadering aanvaard (22). In deze aanbevelingen werd onder meer aangedrongen op aandacht voor de milieuproblematiek op ministerieel niveau en intensivering van het overleg ten behoeve van samenwerking in grensgebieden in de bestaande ambtelijke bilaterale commissies, zoals de Nederlands-Duitse commissie voor de ruimtelijke ordening en de Bijzondere Commissie voor de ruimtelijke ordening van de Benelux Economische Unie.

De van 28 tot 30 maart 1973 in Wenen gehouden ministersconferentie over het leefmilieu (23) heeft zich voornamelijk beperkt tot de traditionele taak van de Raad van Europa op het gebied van behoud van het natuurlijk milieu: natuurbescherming.

Op deze conferentie is de basis gelegd voor een intergouvernementeel werkprogram met betrekking tot het behoud van het natuurlijk milieu in Europa. Dit programma zal in het kader van de Raad van Europa door deskundigen van de lidstaten worden uitgewerkt.

Tot een gemeenschappelijke aanpak van de milieuproblematiek is het echter niet gekomen.

Bij het ontwerpen van eerder genoemd verdrag ter bescherming van de internationale zoete wateren traden grote moeilijkheden op. De juristen wensen duidelijke normen, terwijl de technisch deskundigen stellen dat het onmogelijk is om een normering op te stellen die hanteerbaar is voor alle Europese rivieren. Gezocht is naar normen voor specifieke aspecten van de kwaliteit van het water die inderdaad voor alle rivieren geldig zijn -de zogenaamde nulnormen (24).

Het bedoelde ontwerp-verdrag is van toepassing op internationale rivieren en estuaria (artikel 1), houdt een algemeen stelsel van minimum normen in en bevat de verplichting een internationale commissie voor elke internationale rivier in te stellen (artikel 4 jo.15) (25), m.b.t. watervervuiling.

De opstellers van de conventie waren van mening dat een der-

gelijk verdrag onvoldoende zou zijn als het niet gekoppeld zou worden aan een parallelle actie ter bescherming van het zeewater tegen vervuiling. Frankrijk was hier niet erg voor te vinden, maar voorzag hierin door een diplomatieke conferentie in Parijs bijeen te roepen om een verdrag voor te bereiden ten behoeve van het tegengaan van zeevervuiling door bronnen op het vasteland (26).

De conferentie heeft inmiddels op 21 februari 1974 geresulteerd in een verdrag (27). Aan het verdrag is een resolutie toegevoegd die de staten oproept hun nationale wetgevingen inzake de civiele aansprakelijkheid te harmoniseren (28).

7. Het comité voor de uitdagingen van de moderne maatschappij van de NATO

Het "Committee on the Challenges of Modern Society" (CCMS) van de NATO bemoeit zich eveneens met de problematiek van de verontreiniging van het leefmilieu. CCMS probeert voordeel te slaan uit de geest van de samenwerking tussen de NATO-leden op technologisch terrein en uit de grote aandacht die op hoog niveau aan de NATO-zaken gegeven wordt.

CCMS werd opgericht op initiatief van de USA, die dit comité voornamelijk een rol toedachten als catalysator (29). De meeste acties zijn ondernomen op initiatief van de USA en de aandacht die op hoog niveau aan de NATO-zaken geschonken wordt, werpt inderdaad vruchten af. Zo zond de toenmalige president op 20 mei 1970 een boodschap aan het Congres betreffende de olieverontreiniging (30). Dit werd gevolgd door een studie over het dumpen in de oceaan, die op 7 oktober 1970 aan het congres werd voorgelegd (31). Een speciale CCMS-conferentie van 2 tot 6 november 1970 in Brussel, bestudeerde vervolgens dit probleem. Deze conferentie drong aan op een speciale bijeenkomst van de Assemblée van de IMCO in 1971 ten behoeve van de "preparation and effective implementation of such measures in a treaty to be drafted and adopted in 1973 at the international conference on marine pollution" (32).

Op een bijeenkomst van het Marine Safety Committee van de IMCO in maart 1971 stemde dit comité in met het voorstel om een overeenkomst op te stellen voor de verontreiniging door olie en olieresten en andere schadelijke stoffen (33) van de zee door tankers en andere schepen (34). Ook de USSR stemde dus in met het voorstel dat zijn oorsprong vond in de haar vreemde NATO.

Geen van de hiervoor genoemde organisaties heeft zich diepgaand bezig gehouden met de specifieke problematiek van de verontreiniging van het zeewater.

De research en onderzoekactiviteiten van deze organisaties zullen, uiteraard, somtijds deelaspecten van de zeevervuiling betreffen. Zo zal het ontwerpverdrag inzake de bescherming van internationale zoete wateren van de Raad van Europa, mits goed toegepast en uitgevoerd, uiteraard repercussies hebben voor de vervuiling van de zee. Ook de bestudering van de luchtverontreiniging zal dit effect hebben, immers de verontreiniging van het zeewater wordt deels veroorzaakt door neerslag. Maar men vraagt zich toch wel af of er niet een te groot gebrek aan coördinatie is.

8. De VN, de vergadering te Stockholm en de UNEP

Op mondiaal niveau is het internationale brandpunt van activiteiten de Verenigde Naties met haar vele gespecialiseerde organisaties.

In 1968 hield de VN zich voor de eerste maal bezig met de milieuproblematiek op basis van vooral studies en werk van de UNESCO en de FAO. In december 1970 vergaderde de FAO te Rome en n een van de aangenomen resoluties werd aangedrongen op een internationale conferentie over de zeevervuiling en de gevolgen daarvan voor de levende rijkdommen en het visbestand. Op 3 december 1968 nam de Algemene Vergadering van de VN resolutie 2398 (XXIII) aan, die bepaalde dat er een conferentie over het menselijk leefmilieu diende te worden gehouden, onder auspiciën van de VN.

Het doel van deze conferentie zou zijn de opmerksaamheid van de regeringen en publieke opinie op de milieuproblematiek te richten. Resolutie 2581 (XXIV) van 15 december 1969, preciseerde eerdergenoemde resolutie en stelde voor die conferentie een voorbereidend comité in (35). Tevens werd bepaald dat het conferentie-secretariaat in Genève gevestigd zou worden en werd de Canadees Maurice F. Strong tot Secretaris-Generaal van de conferentie benoemd.

Van 5 tot 16 juni 1972 werd in Stockholm de eerste VN-conferentie over het menselijk leefmilieu gehouden (36). Deze conferentie vond plaats onder het motto "only one earth". Niet alleen het idee van een eindige aarde maar ook het vertrouwen dat de zorg voor het leefmilieu de politieke tegenstellingen zou overbruggen werd hiermee gesymboliseerd. Een fundamenteel uitgangspunt voor de conferentie was de opvatting dat de mens door zijn vindingrijkheid in staat zou zijn zijn omgeving adequaat te beheren. De conferentie bestond uit een plenaire vergadering en drie commissies, waar-

over de deelnemende landen verdeeld waren.

Naast de kritiek van formele aard op de conferentie, deze had geen beslissingsbevoegdheid, en op het feit dat de DDR en andere oostbloklanden afwezig bleven, verwoordde Barry Commoner de geuite fundamentele kritiek:

"Op de officiële conferentie wordt over de milieucrisis gesproken alsof de oorzaken reeds bekend zijn en daardoor ook de oplossingen die in de actievoorstellen zijn vervat. De milieucrisis wordt op de VN-conferentie als een geïsoleerd probleem opgevat, niet gelijkend op de andere onopgeloste problemen zoals honger, armoede, de dreiging van de nucleaire oorlog en de oorlogscatastrofe in Zuid-Oost Azië.

Dit komt omdat de pogingen om het milieu te verbeteren door de VN-conferentie worden gezien als een strijd tussen de mens en de natuur, waarin alle landen en klassen gelijke belangen hebben.

Echter de werkelijke oorzaak van de crisis wordt niet gevonden in hoe de mensen omgaan met de natuur, maar hoe ze omgaan met elkaar. Dit betekent, dat we om de milieucrisis op te lossen de problemen van armoede, sociale ongelijkheid, racisme en oorlog moeten oplossen; dat de tol aan de natuur niet kan worden betaald door individueel gerichte methoden om flessen op te ruimen of ecologisch verantwoord te leven, maar door hetrealiseren van sociale gerechtigheid; kortom dat de vrede onder de mensen moet voorafgaan aan de vrede met de natuur".(37).

Deze kritiek is juist. Immers, de menselijkheid van de milieuproblematiek bepaalt dit probleem. Toch zou het onjuist zijn een "afwachtende" houding aan te nemen tot het moment dat aan die basisvoorwaarden is voldaan. Eerder zal gesteld moeten worden dat beidendienen te geschieden: tegelijkertijd zal gestreefd moeten worden naar én vrede onder de mensen én vrede met de natuur.

Het institutionele aspect bleek een der grootste twistpunten te zijn. Immers, iedere deelnemende staat wenste een of andere vorm van voortgezet -al dan niet permanent- overleg, zo niet een verdere geformaliseerde institutie.

Bij de voorbereiding van de conferentie was reeds gebleken dat er geen animo bestond een nieuwe gespecialiseerde organisatie op te richten. Eerder werd gedacht aan een commissie van de Algemene Vergadering of van de ECOSOC. Op grond van artikel 68 van het VN-Handvest kan de ECOSOC een speciale commissie instellen. Artikel 22 geeft eenzelfde bevoegdheid aan de Algemene Vergadering. Gekozen werd voor de tweede mogelijkheid en wel om deze reden: bij de oprichting van de UN Conference on Trade and Development was gebleken dat de ontwikkelingslanden zeer negatief staan ten opzichte van de ECOSOC. Dit orgaan heeft een te volle agenda voor te korte

vergaderingen.

Evenals de gespecialiseerde organisaties wordt de ECOSOC geïdentificeerd met Wallstreet. In 1945 werden bij de oprichting van de VN, 51 landen lid waaronder zeer weinig ontwikkelingslanden. In 1960 waren er 100 leden, maar noch de samenstelling noch het aantal leden van de ECOSOC was aangepast. Pogingen daartoe ondernomen werden getorpedeerd door Rusland en bondgenoten, omdat deze landen wensten dat eerst de Volksrepubliek China lid van de VN zou worden. In 1963 werd dit standpunt verlaten en het aantal leden van de ECOSOC op 27 gebracht.

Maar het wantrouwen zat er toen al te diep in.

In Stockholm werd besloten tot de instelling van een beheersraad voor milieuprogramma's als vaste commissie van de Algemene Vergadering van de VN, bestaande uit 54 leden die voor drie jaar gekozen worden.

Hierbij dient rekening gehouden te worden met een gelijkmatige geografische verdeling van de te kiezen leden. De taak van de "Governing Council for Environmental Programmes" is:

- "To promote international co-operation in the environmental field and to recommend, as appropriate, policies to this end.
- To provide general policy guidance for the direction and co-ordination of environmental programmes within the UN-system.
- To receive and review the periodic reports of the Executive Director on the implementation of environmental programmes within the UN-system.
- To keep under review the world environmental situation in order to ensure that emerging environmental problems of wide international significance should receive appropriate and adequate consideration by Governments.
- To promote the contribution of the relevant international scientific and other professional communities to the acquisition, assessment and exchange of environmental knowledge and information and, as appropriate, to the technical aspects of the formulation and implementation of environmental programmes within the UN-system.
- To maintain under continuing review the impact of national and international environmental policies and measures on developing countries, as well as the problem of additional costs that might be incurred by developing countries in the implementation of environmental programmes and projects, to ensure that such programmes and projects shall be compatible with the developing plans and priorities of those countries.
- To review and approve annually the programme of utilization of resources of the Environmental Fund".(38).

Deze beheersraad (39) moet jaarlijks rapporteren aan de Algemene Vergadering via de ECOSOC, die commentaar kan toevoegen. Overigens dient de ECOSOC de rapporten ongewijzigd te laten passeren. Binnen de VN zal een klein secretariaat worden opgericht "to serve as a focal point for environmental action and co-ordination within the UN-system in such a way as to ensure a high degree of effective management." Dit secretariaat moet geleid worden door een uitvoerend directeur, die door de Algemene Vergadering wordt gekozen, op voordracht van de Secretaris-Generaal. Taken van deze functionaris zijn:

- De beheersraad ondersteunen.
- Onder leiding van de beheersraad de programma's betreffende het menselijk leefmilieu binnen het VN-systeem coördineren en op hun uitvoering toezien.
- Intergouvernementele lichamen adviseren over formulering en uitvoering van programma's betreffende het menselijk leefmilieu, zulks onder toezicht van de beheersraad.
- Het verzekeren van effectieve samenwerking van wetenschappelijke instituten overal ter wereld.
- Op verzoek adviseren aan belanghebbende partijen.
- Op verzoek of op eigen initiatief aan de beheersraad voorstellen overleggen betreffende korte en lange termijn planning voor programma's betreffende het menselijk leefmilieu.
- Het onder de aandacht van de beheersraad brengen van elke aangelegenheid die hij noodzakelijk acht om daar overwogen te worden.
- Het besturen van het milieufonds, onder toezicht van de beheersraad.
- Het rapporteren over milieuproblemen aan de beheersraad.
- Elke andere taak uitvoeren die de beheersraad hem oplegt.

Voor additionele financiering van problemen betreffende het menselijk leefmilieu werd in Stockholm een milieufonds opgericht. Dit fonds zal moeten worden opgebouwd uit vrijwillige bijdragen. Door enige landen werden reeds in de Zweedse hoofdstad toezeggingen gedaan voor dit fonds; de USA 40 miljoen dollar in vijf jaar, Canada 7½ miljoen dollar, Australië 2½ miljoen dollar, Zweden 5 miljoen dollar en Nederland 1½ miljoen dollar.

Dit fonds dient niet om de kosten van de beheersraad en het secretariaat te dekken. Deze dienen uit het normale VN-budget betaald te worden.

Teneinde de beheersraad zijn leidende taken wat betreft de coördinatie en directie van de milieupolitiek te kunnen laten uitoefenen, dient dit fonds om de initiatieven binnen het VN-systeem te bekostigen. Dit houdt tevens in het financieren van het, op de conferentie over het menselijk leef-

milieu, aangenomen actieplan.

Daarnaast het financieren van onder andere wetenschappelijk onderzoek, informatie-verstrekking, assistentie voor nationale, regionale en internationale instituten die zich bezig houden met de milieuproblematiek etc. Tenslotte elke actie en/of programma dat door de beheersraad beoordeeld wordt als in aanmerking komend voor financiële steun.

Tenslotte werd er in Stockholm nog een "Environmental Co-ordinating Board" opgericht. Deze staat onder leiding van de uitvoerend directeur en onder auspiciën van de coördinatiecommissie van de hoofden van de verschillende VN-organisaties (ACC). Deze raad zal regelmatig bijeen moeten komen met het doel de samenwerking en coördinatie tussen alle organen en organisaties, die zich bezig houden met programma's betreffende het menselijk leefmilieu te verzekeren. Deze raad zal jaarlijks aan de beheersraad moeten rapporteren.

De gespecialiseerde organisaties en andere VN-lichamen worden verzocht te streven naar optimale coördinatie met behulp van deze raad. De regionale economische commissies en het economisch/sociaal bureau te Beiroet worden verzocht in samenwerking met andere regionale lichamen hun inspanningen met betrekking tot het menselijk leefmilieu te verhogen, juist ten behoeve van een snelle ontwikkeling van regionale samenwerking op dit gebied. De Non Governmental Organizations (NGO's) zullen meer bij het werk van de VN betrokken moeten worden en op nationaal niveau zullen instellingen verzocht moeten worden de coördinatie op zich te nemen.

Tijdens de Algemene Vergadering van de VN in 1972 is besloten het aantal leden van de beheersraad te verhogen van 54 tot 58 en het secretariaat in Nairobi te vestigen terwijl Maurice Strong gekozen werd tot uitvoerend directeur.

In Stockholm werden de verklaring over het menselijk leefmilieu (40) en een actieprogram (41) aangenomen. De verklaring erkent onder meer het recht van de mens op menswaardige omstandigheden, waaronder begrepen het recht op een biofysisch leefmilieu van hoge kwaliteit. Daarnaast erkent de verklaring dat de landen het soevereine recht hebben hun hulpbronnen naar eigen goeddunken te gebruiken, terwijl zij aansprakelijk zijn voor toegebrachte schade aan het leefmilieu van andere landen. Het actieplan houdt onder meer in het Earthwatch-program ter controle op de milieuschade, die landen elkaar toebrengen. Dit program is tevens bedoeld om de activiteiten van reeds bestaande organisaties op dit gebied te coördineren.

Het Earthwatch-program heeft als onderdeel de opbouw van een wereldomspannend netwerk van 10 stations, die veranderingen

in de aardse biosfeer moeten signaleren.

Het actieplan omvat in totaal 120 aanbevelingen voor internationale en 66 voor nationale acties. De voorstellen zijn ondergebracht in zes rapporten over de volgende deelonderwerpen:

- urbanisatie en milieubeheer
- het beheer van natuurlijke hulpbronnen
- controle op verontreinigingen die effecten op internationaal niveau hebben
- onderwijsvoorlichting over het leefmilieu
- ontwikkeling en milieu
- internationaal apparaat.

Op de zesentwintigste zitting van de Algemene Vergadering van de VN werden de aanbevelingen van de Stockholmse conferentie overgenomen en ontstond het UN Environmental Programme (UNEP) (42).

De beheersraad kwam in juni 1973 te Genève voor het eerst bijeen en heeft een aanvang gemaakt met het ten uitvoer brengen van de aanbevelingen en de besluiten van de conferentie van Stockholm en die van de 26e zitting van de Algemene Vergadering.

De Raad stelde onder meer prioriteiten vast in het kader van de UNEP en voor de financiering hiervan uit het milieufonds. In de eerste plaats zal aandacht besteed worden aan de vraagstukken van de menselijke nederzettingen en de daarmee samenhangende problemen van gezondheid en welzijn.

Daarnaast hebben prioriteit gekregen: problemen van bodem- en waterverontreiniging en woestijnvorming; onderwijs, opleiding, technische bijstand en voorlichting; handel, economie en technologie; oceanen; natuurbehoud; bescherming van bedreigde planten- en diersoorten en genetische bronnen en energiebeleid.

Voorts heeft de Raad de bevoegdheden van de uitvoerend directeur nader afgebakend zowel met betrekking tot de uitvoering van de uit het leefmilieufonds te betalen programma-activiteiten als met betrekking tot de samenwerking met andere organen, waaronder de gespecialiseerde organisaties. Tenslotte heeft de Raad duidelijk gemaakt op korte termijn nadere organisatorische voorzieningen te willen treffen om zijn inbreng in het milieuprogramma te versterken en de uitoefening van zijn taken te vergemakkelijken (43).

De voormalige Secretaris-Generaal van de VN, Oe Thant, stond een geheel andere institutionele oplossing voor ogen.

Hij vroeg om een centrum binnen de VN: "with the authority to ensure that the agreed measures are the right ones and that they are carried out.....able, if necessary to police and enforce its actions"(44). Hij erkende dat dit iets geheel nieuws zou zijn en geheel zou afwijken van de afgesle-

ten en geheiligde paden van de nationale soevereiniteit. Hoewel hij zijn voorstel niet detailleerde, leek het duidelijk dat hij aan een nieuwe gespecialiseerde organisatie dacht. Dit voorstel is hevig aangevochten en geen enkele staat van enige betekenis heeft het voorstel ondersteund. Administratief zou het geen zin hebben de bezigheden met betrekking tot het leefmilieu van de activiteiten van een bepaalde gespecialiseerde organisatie af te scheiden. Daarnaast zou het moeilijk zijn te ontsnappen aan bestaande regelingen en praktijken.

Bovendien zou een nieuwe gespecialiseerde organisatie er slechts weer één zijn tussen de vele anderen, die ouder zijn. Dit kan alleen een reëel bezwaar zijn als men de milieuproblematiek een zo hoge urgentie geeft dat enige incubatietijd ondoenlijk zou zijn. En toch voert juist Chayes dit bezwaar aan, die anderzijds stelt er zeker van te zijn dat de urgentie niet al te hoog is (45). De "oplossing" die Kennan geeft gaat helemaal voorbij aan de essentie van de milieuproblematiek (46). Kennan heeft voorgesteld dat internationale actie voor het menselijk leefmilieu uitgevoerd zou moeten worden door een nieuwe organisatie buiten de VN-familie, op te richten door de voornaamste industriële en vervuilen- de staten van het westelijk halfrond. Het overgrote deel van de wereldbevolking en het merendeel van de wereldgrondstoffen bevinden zich op dat deel van de aardbol waar de ontwikkelingslanden gesitueerd zijn. Ze zijn geconcentreerd in de nieuwe staten, die dikwijls nog bestaan uit onstabiele gemeenschappen, strevend naar de goederen van de welvaart. Ook deze staten leveren hun deel aan de wereldwijde milieuproblematiek: DDT, olie en de explosieve bevolkingsconcentraties in de stedelijke woonmilieu's.

Oe Thant zei ook nog: "The developing countries are intimately concerned in these problems, which are crucial both to their own future and to the future of the environment. Their voices must be heard, and listened to, even if at the outset their technical contribution may be relatively small. Their confidence and their co-operation, as representing the largest part of the world's population, are vital. Otherwise we shall once again increase the gap between advanced and developing countries which is already one of the major sources of tension in the world". (47).

Dit bereikt men niet door weer een "rijke lui's club" op te richten. *Er is geen alternatief dan de VN.*

De ontwikkelingslanden zouden, evenals de ontwikkelde landen een organisatie waar ze geen binding mee hebben gewoonweg negeren. En terecht.

In de rapporten die deel uitmaakten van het voorbereidende werk voor de VN-conferentie in Stockholm kwam dikwijls de

gedachte naar voren de VN in haar huidige vorm te benutten door de mogelijkheden van de gespecialiseerde organisaties te gebruiken en uit te breiden. Zelfs indien deze organisaties efficiënt en goed geleid worden, geeft dit nog een veel te fragmentarisch beeld.

Ergens zal een centraal punt moeten zijn, van waaruit coördinatie, ontwikkeling en evaluatie van politiek en program kan geschieden. Hiertoe is geen enkele gespecialiseerde organisatie in staat, juist vanwege het gespecialiseerd zijn. De daaruit voortvloeiende blikvernuwing kan onmogelijk coördinerend zijn. Daar alle facetten van de milieuproblematiek onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn is het ook zinloos per vervuiliingsaspect één gespecialiseerde organisatie tot centrum te promoveren. Vooralsnog zou men kunnen menen dat de Environmental Co-ordinating Board, zoals die op de Stockholmse milieuoconferentie werd opgericht, het brandpunt zou moeten zijn, ware het niet dat de diverse gespecialiseerde organisaties *vrijblijvend* verzocht zijn aan deze coördinatie deel te nemen.

9. De Intergovernmental Maritime Consultative Organization (IMCO)

Naast dit in Stockholm opgerichte apparaat is er op mondiaal niveau geen organisatie aan te wijzen die zich specifiek met de problemen van het menselijk leefmilieu bezighoudt. Men treft een aantal organisaties aan die zich vrijwel zonder enige coördinatie bezighouden met de milieuproblemen. Men denke aan de World Weather Watch van de WMO, de activiteiten van de WHO voor wat betreft het afvoeren van rioolwater, de Intergovernmental Oceanographic Commission van de UNESCO en haar Mens en Biosfeer-programma, de activiteiten van de IMCO met betrekking tot de conventies over zeeverontreiniging, het werk van de ICAO wat betreft luchtvervuiling en geluidshinder door vliegtuigen en de surveillance van de IAEA met betrekking tot de radioactiviteit-hoeveelheid in het milieu. Zowel UNDP als UNCTAD moeten voortdurend pogen de milieuproblematiek in de ontwikkelingsplanning in te voeren.

Specifiek betrokken bij de vervuiliingsproblematiek van het marine milieu is de IMCO (48). Een van de doelstellingen van deze organisatie is de samenwerking tussen regeringen te bevorderen voor alle technische zaken die te maken hebben met de internationale handelsvaart, in het bijzonder die betrekking hebben op "the highest practicable standards of maritime safety and efficiency of navigation". (49).

Al vroeg realiseerde men zich dat een van de technische pro-

blemen die met scheepvaart samenhangen, het vervuilingsprobleem is, in het bijzonder de vervuiling door olie of olie-resten. Omdat de IMCO de enige VN-organisatie is die zich met de technische aspecten van de handelsvaart bezighoudt, voelde deze organisatie een speciale verantwoordelijkheid om het peil van de vervuiling zo laag mogelijk te krijgen. Bij de inwerkingtreding nam de IMCO de depotfuncties, zoals bedoeld in de internationale conventie ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie (50) over. Als interim-maatregel waren tot 1959 die depot-functies uitgeoefend door de Britse regering. In 1962 riep de IMCO een diplomatieke conferentie bijeen om de overeenkomst van 1954 te amenderen, indien zou blijken dat dat wenselijk was. Deze conferentie nam een aantal amendementen aan (51). De belangrijkste hiervan waren dat het scheepstonnage en de verboden zones in zee werden uitgebreid. In 1969 werden wederom amendementen op deze conventie aangenomen (52). Tezamen met de in oktober 1971 door de IMCO Council aangenomen amendementen zullen deze de totale hoeveelheid in zee gedumpte olie vanaf schepen belangrijk moeten reduceren. De ondergang van de "Torrey Canyon" in 1967 maakte het risico van de olieverontreiniging eens te meer duidelijk én toonde aan dat internationale actie onontbeerlijk was. Het 18 punten programma van de IMCO, opgesteld naar aanleiding van deze ramp, bevatte maatregelen om dergelijke gebeurtenissen te voorkomen en praktische maatregelen om snelle en efficiënte actie bij dergelijke rampen te bevorderen. De eerstgenoemde bestonden uit nadere vereisten voor constructie, uitrusting en bemanning van tankschepen en het instellen van route- en verkeersspreidingsschema's om een samenloop van rampen te voorkomen. Daarnaast maatregelen om de studie met betrekking tot onder andere chemische bestrijdingsmiddelen te bevorderen. De aanbevelingen riepen op tot nationale en regionale samenwerking bij de problematiek van de olievervuiling, tot het introduceren van een effectief rapportagesysteem en tot het verbeteren van het opsporen van schendingen van de conventie van 1954, zoals geamendeerd in 1962. Naast deze en andere maatregelen nam de IMCO Council in haar actieprogramma juridische problemen op. Dit was de eerste keer dat de Council dergelijke vragen op de lijst plaatste die door haar of haar organen overwogen diende te worden. Ten behoeve van deze problemen stelde de Council een "Legal Committee" in, waarin experts van de deelnemende landen kunnen participeren. Aanvankelijk hield de commissie zich voornamelijk bezig met de vraagstukken die voortgekomen waren uit de ramp met de "Torrey Canyon". Naarmate de commissie met haar arbeid vorderde werd het dui-

delijk dat het terrein van haar activiteiten zich diende uit te breiden tot de vervuilingsproblematiek van het marine milieu in het algemeen. Hoewel, door het feit dat de "Torrey Canyon"-ramp olieverontreiniging betrof, de aandacht voornamelijk gericht was op deze problematiek, werd al spoedig ingezien dat dit niet het enige was.

Zo werd ook de vervuiling van de zee voortkomende uit de exploitatie van de rijkdommen van het marine milieu onder de loupe genomen. De IMCO begon aan de werkzaamheden voor een conferentie die regelen zou moeten opstellen die tot internationale overeenkomst(en) voor het gebruik van het marine milieu zouden leiden. Een van de voorgestelde speciale doelstellingen is, zeker vóór 1980, de zee te vrijwaren van olie-vervuiling.

De IMCO werkt, wat betreft haar activiteiten met betrekking tot het marine milieu met een consultatieve methode. Hierdoor zijn experts, regeringen, particuliere industrie en handel, evenals internationale al dan niet gouvernementele organisaties, in staat standpunten en ervaringen uit te wisselen en oplossingen te bereiken voor gemeenschappelijke problemen. De IMCO poogt zoveel mogelijk samen te werken met andere organisaties in de VN-familie (53).

Dit geschiedt op het -geregelde- institutionele vlak en ad hoc. Het eerste beoogt deze andere organisaties in de overwegingen van de IMCO te betrekken, alsmede de uitwisseling van informatie en documentatie. De ad hoc samenwerking betekent nauwere samenwerking en het in het leven roepen van nieuwe, institutionele apparatuur, in verband met de onderwerpen van gemeenschappelijke aandacht.

Een voorbeeld hiervan is de GESAMP (Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution).

Dit is een interdisciplinaire groep van deskundigen bestaande uit experts van de IMCO, FAO, UNESCO, WHO, WMO en IAEA. De functie van deze groep is onder andere: adviseren over de wetenschappelijke aspecten van de zeevervuiling en lidstaten van de organisaties, die voor bepaalde problemen bijstand verzoeken, adviseren via genoemde organisaties.

Op 23 november 1973 richtte de Algemene Vergadering van de IMCO een permanente commissie op: de "Marine Environment Protection Committee" (54). De groep moet zich bezighouden met het doen van voorstellen met betrekking tot maatregelen en aanbevelingen ten behoeve van het marine milieu. Daarnaast dient deze commissie de ontstane en te creëren samenwerkingsvormen en -verbanden te bezien en te bevorderen.

De verdragen die mede onder auspiciën van de IMCO tot stand zijn gekomen, komen uitvoerig in hoofdstuk II aan de orde. Hier moet nog worden vermeld dat de IMCO ook maatregelen met betrekking tot de navigatie heeft genomen: op 12 okto-

ber 1972 is voor 64 zeewegen "traffic separation" voorgeschreven (55).

II. Het verdragenrecht en de aantasting van het zeemilieu

1. Inleiding

Zoals bekend wordt verondersteld zijn er meerdere stoffen aan te wijzen die een schadelijk of meer dan schadelijk effect hebben op het marine milieu.

Ook zijn er verscheidene vervuilers, namelijk de scheepvaart, de mijnbouw, etc.

In het hierna volgende deel van deze studie, dat poogt een inventarisatie te geven van de volkenrechtelijke regelingen met betrekking tot het tegengaan van verontreiniging van het marine milieu, zal uitgegaan worden van de soort verontreinigende stof en niet van de soort vervuiler.

Deze benadering heeft het internationale recht lang gekenschetst. Eerst de laatste jaren is men dergelijke categorale (soort) verdragen gaan verlaten en is men gaan werken met bron-verdragen. Binnen één categorie van vervuulende stoffen zijn meerdere bronnen te onderkennen, terwijl op voorhand opgemerkt moet worden dat de vervuiling van de zee door olie het meest verregaand "geregeld" is.

Een en ander levert de volgende indeling op:

2. Vervuiling van de zee door olie;

- a) door scheepvaart,*
- b) tengevolge van (natte) mijnbouw,*
- c) door uitstromende rivieren, pijpleidingen, e.d.*

3. Vervuiling van de zee door radioactieve stoffen;lozing, storting en neerslag.

4. Vervuiling van de zee door andere stoffen; scheepvaart, mijnbouw, uitstromende rivieren, e.d.

5. "Soort"-verdragen vervangen door "bron"-verdragen.

Het zij op voorhand opgemerkt dat het deel a van de tweede paragraaf van dit hoofdstuk de meeste bespreking zal behoeven. De olieverontreiniging door de scheepvaart kreeg, o.m. door het duidelijke visuele effect, de meeste aandacht in het internationale recht. Eerst in het begin van de zeventiger jaren kregen ook de andere vervuilende stoffen en bronnen van vervuiling meer aandacht. Min of meer spectaculaire ongevallen, zoals de ramp met de Torrey Canyon en de oliespuiter in het Noorse Ekofisk-veld, brachten en brengen versnellingen in het recht.

Onder a van paragraaf 2 komen een aantal verdragen aan de orde, die in belangrijkheid voor elkaar niet onderdoen, maar tevens ontwikkelingen in denken over en de bestrijding van de zeewaterverontreiniging markeren.

Het Internationale Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie toont in zijn wijzigingen, d.m.v. de amendementen van 1962 en 1969, de ontwikkeling naar een algemeen lozingsverbod van olie voor schepen, buiten situaties die als ongelukken gekarakteriseerd kunnen worden. In 1969 werd het Internationale Verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken, aangenomen. Hiermee krijgen de Staten een instrument om actiever te kunnen optreden. De genoemde verdragen zijn mondiaal. Regionaal van belang is het Bonner verdrag van 1969 betreffende samenwerking bij bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie.

Onder b van deze paragraaf dient onderscheid te worden gemaakt tussen het continentaal plat en de oceaانبodem. Ten aanzien van het eerste zijn enige beginselen neergelegd in het Verdrag inzake het Continentaal Plat. Hierin komt echter niet veel meer tot uiting dan een verbod om bij de exploratie en exploitatie schade toe te brengen aan de levende rijkdommen van de zee. Ten aanzien van de oceaانبodem kunnen slechts enige resoluties genoemd worden.

Onderdeel c betreft problemen die veelal aan de individuele Staten zijn overgelaten, behalve riviervervuiling, maar dat is niet het onderwerp van deze studie. Slechts enige relevantie hebben het verdrag inzake de territoriale zee en aansluitende zône en het visserijverdrag.

In paragraaf 3 kan ook geen verdrag genoemd worden wat de daar beschreven problemen aanvat. Het Verdrag inzake de volle zee geeft enig houvast. Een studie van de IAEA bleef zonder tastbaar resultaat.

Enige andere aanknopingspunten vindt men in het Verdrag voor

beveiliging van mensenlevens op zee en het atoomproevenverdrag.

Belangrijk is het Protocol van 1973 bij de Public Law Convention

In paragraaf 4 komen geen regelingen aan de orde die speciaal voor andere stoffen dan olie en radio-actief afval zijn geschreven.

Wel zal blijken dat denken hierover leidt tot paragraaf 5, dat wil zeggen, men gaat niet meer uit van soort-vervuilen-de stof maar eerder van de bron van vervuiling .

Aan de orde komen een Amerikaans ontwerp van 1971, het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee tengevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen, het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door het storten van afval en vuil en het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land.

Deze verdragen zijn voor de Noordzee zeker zo belangrijk als de genoemde olieconventies.

Een aparte plaats neemt het verdrag van Londen van 1973 (Convention for the Prevention of Pollution from ships) in.

2. *Vervuiling van de zee door olie*

a) Door scheepvaart

Algemeen

Toen op 18 maart 1967 de Torrey Canyon (1) op het Seven Stones Reef liep, was dit niet de eerste olieramp op zee. In mei 1966 bijvoorbeeld liep de Belgische tanker Fina-Norvège, geladen met 35.000 ton ruwe olie, op de rotsen bij Bizerta.

Alle olie verspreidde zich en een deel spoelde aan op de stranden van Rome, 320 zeemijl verwijderd. In februari van dat jaar kwamen de Noorse tanker Anne Mildred Brølig en het Britse vrachtschip Pentland met elkaar in botsing, waarbij het Noorse schip 35.000 ton olie verloor. Sedert 1914 is de wereldtankervloot stormachtig gegroeid. Het onderstaande staatje geeft enig inzicht in de groei van deze wereld-tankervloot, met het tonnage vervoerde ruwe olie:

| jaartal | aantal schepen | tonnage vervoerde olie (in miljoenen) |
|---------|----------------|--|
| 1914 | 60 | |
| 1939 | 1570 | 80 |
| 1960 | 2500 | 500 |
| 1968 | 3218 | 950 |

Bovendien moet men bedenken dat per schip het tonnage vervoerde olie eveneens enorm gegroeid is. In 1943 had een tankschip een gemiddeld laadvermogen van 16.000 ton; in 1968 was dit 276.000 ton. Men schat dat in 1980 tankers van een half miljoen ton de wereldzeeën zullen bevaren. Een dezer dagen zijn de eerste bouworders voor dergelijke tankers gegeven. De kostprijs van een dergelijke gigant ligt rond de f.240,-- per vervoerde ton; van een tanker van 200.000 ton rond de f.288,--.

Tenminste één procent van alle olie die jaarlijks over zee vervoerd wordt, komt in de zee terecht.

Het vervoer van 500 miljoen ton per jaar betekent dus 5 miljoen ton per jaar, dit is gelijk aan 13.700 ton per dag. Bekend is dat aardolieproducten zich als een dunne film over het wateroppervlak verspreiden: men kan stellen dat een ton olie op die manier 12 vierkante kilometer bedekt. Gemakshalve wordt dit op 10 km² afgerond. Dit houdt in dat die 5 miljoen ton in zee geloosde olie, 50 miljoen km² bedekken. De totale oppervlakte van de oceanen varieert, volgens schattingen, tussen de 314 en 350 miljoen km².

Dit betekent dat de oceanen in ieder geval in 7 jaar bedekt zijn. Dit punt is al lang bereikt (2).

De schattingen over het aantal zeevogels dat per jaar door die olie omkomt variëren van 50.000 tot 250.000 (3).

De koolwaterstoffen hebben een noodlottige invloed op de zeefauna. In de binnenzeeën bij de Middellandse Zee en in de nabijheid van havens heerst een zeer hoge graad van vervuiling. In het Etang de Berre, dat door olieraffinaderijen vergiftigd is, komt geen leven meer voor; er wordt al sinds lang niet meer gevist en de vegetatie is verdwenen (4).

Aan het enorme verlies aan olie dragen de vrije-vlag-schepen aanzienlijk bij. In totaal bedroeg het verlies aan scheepsruimte in 1966: 836.659 ton.

Het aandeel van de Griekse, Liberiaanse en Panamese schepen bedroeg 429.449 ton, terwijl deze staten in dat jaar 30% van de wereldhandelsvloot geregistreerd hadden staan (5).

De problematiek van de verontreiniging van de zee door olie heeft reeds in de twintiger jaren van deze eeuw de aandacht getrokken. Op 1 juli 1922 nam het Amerikaanse Congres een resolutie aan, die luidde: "Requesting the President to call a conference of maritime nations with a view to the adoption of effective means for the prevention of pollution of navigable waters by oil burning and oil carrying ships" (6). Een van de toelichtingen bij de resolutie verklaarde dat door het voortdurend lozen van olieafvalproducten het voortbestaan van de visserij, een belangrijk onderdeel van de nationale voedselvoorziening, in ernstige mate bedreigd werd. In 1926 werd dan ook in Washington op initiatief van de USA een -eerste- internationale conferentie van deskundigen uit de belangrijkste zeevarende landen gehouden.

Op deze conferentie werd een ontwerp-verdrag aangenomen dat echter niet resulteerde in een internationaal bindende overeenkomst. Het ontwerp-verdrag stelde voor langs de kust en in erkende visserijgebieden zônes in te stellen waarbinnen het niet toegestaan zou zijn olie te lozen.

Met inachtneming van klimatologische, hydrografische en biofysische omstandigheden zou iedere staat in beginsel vrij zijn de omvang van de "verboden zône" langs zijn kust vast te stellen. In het algemeen echter zouden die zônes ten hoogste 50 mijl breed mogen zijn, terwijl in bijzondere omstandigheden een maximale breedte van 150 mijl toegestaan zou zijn (7).

In 1934 legde Engeland het probleem van de vervuiling van de zee door olie aan de Volkenbond voor. De Assemblée van de Volkenbond vroeg in januari 1935 de Communication and Transit Organization het probleem te bestuderen en een internationale conventie voor te bereiden. Een commissie van deskundigen maakte een ontwerp, dat in grote lijnen het

ontwerp-verdrag van Washington van 1926 volgde. De Assemblée besloot op 10 oktober 1936 een internationale conferentie bijeen te roepen die echter, tengevolge van de vele internationale politieke spanningen, nooit werd gehouden (8). De tweede wereldoorlog verlamde de bijna gestarte strijd tegen de olieverontreiniging. Eerst bijna tien jaar na de capitulatie van Duitsland werd in Londen de eerste internationale conferentie gehouden die inderdaad in een internationale overeenkomst resulteerde.

Het verdrag van Londen (1954, 1962, 1969)

Van 26 april tot 12 mei 1954 werd op uitnodiging van Engeland in Londen een conferentie gehouden om de verontreiniging van de zee door olie aan banden te leggen. Twee en dertig landen namen deel aan deze conferentie en tien landen zonden waarnemers. Op 12 mei werd het Internationale Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging van de Zee door Olie gesloten (Trb. 1955, 56) (9).

Dit verdrag kent een tweetal uitgangspunten:

- een verbod voor schepen van een bepaald tonnage olie of oliehoudende mengsels in zee uit te pompen;
- en als complement hierop de verplichting voor de verdragsluitende partijen te voorzien in mogelijkheden voor het in ontvangst nemen van olie en oliehoudende mengsels (10).

Artikel I geeft aan dat onder olie verstaan moet worden: ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeerolie.

Er is sprake van een oliehoudend mengsel als er 100 of meer delen olie aanwezig zijn op 1.000.000 delen mengsel. Elk uitpompen of wegvloeien -hoe dan ook veroorzaakt- valt onder de werking van dit verdrag en is derhalve verboden.

Het verbod tot uitpompen geldt onmiddellijk na het inwerking-treden van dit verdrag, binnen de verboden zônes voor tankers waarvan de bruto inhoud groter is dan of gelijk is aan 500 registerton.

Onder tanker wordt verstaan: een schip waarvan het grootste deel van de laadruimte gebouwd is voor of aangepast aan het vervoer van vloeibare lading in bulk en dat gedurende de tijd dat het voor dat vervoer wordt gebruikt in dat gedeelte en de laadruimte geen andere lading dan olie vervoert.

In bijlage A zijn de zônes opgesomd waar het volgens artikel III van het verdrag verboden is olie uit te pompen. Als verboden zône geldt in ieder geval alle zeegebied binnen 50 mijl uit de kust, terwijl voor de Australische kust zônes van 150 mijl zijn ingesteld.

Het bedoelde verbod geldt ook voor andere dan tankschepen, mits de bruto inhoud tenminste 500 registerton bedraagt en

deze schepen niet vallen onder de uitzonderingen. Uitgezonderd zijn (artikel II):marine vaartuigen en hulpschepen in gebruik bij de marine, schepen bestemd voor de walvisvangst gedurende de tijd dat ze daadwerkelijk bezig zijn met de vangst en schepen uitsluitend in gebruik op de grote meren van Amerika en hun verbindings- en zijwateren.

Artikel III, onder b, bepaalt dat het verbod van uitpompen in de verboden zônes niet geldt als het schip -geen tank-schip zijnde- onderweg is naar een haven die niet voorzien is van inrichtingen bestemd voor het in ontvangst nemen van olierestanten en oliehoudende mengsels.

In een aantal met name genoemde gevallen geldt dit verbod tot lozen niet, maar moet van de omstandigheden en de reden tot uitpompen in het oliejournaal mededeling worden gedaan. Artikel IV somt deze gevallen limitatief op: indien het uitpompen nodig is voor de eigen veiligheid, om een aanvaring te voorkomen of om mensenlevens op zee te redden.

Ook het verlies van olie als gevolg van een aanvaring of het verlies zonder meer is niet strafbaar, als tenminste alle redelijke maatregelen zijn genomen om dit tot een minimum te beperken. Ook mag het residu (overblijfsel na reiniging van de tanks) geloosd worden mits dat zover mogelijk van land geschiedt.

Artikel IX verplicht tot het bijhouden van een oliejournaal. Hierin moet een aantal handelingen genoteerd worden die aan boord verricht worden met betrekking tot onder andere het schoonmaken van de tanks, het verwijderen van restanten en het uitpompen van olie of oliehoudende mengsels, ook als dit ingevolge de verdragsbepalingen is toegestaan.

Dit oliejournaal kan in de haven van een partij-staat door de bevoegde autoriteiten gecontroleerd worden. Hierdoor mag het schip echter geen onnodige vertraging oplopen.

Artikel VI stelt het overtreden van het lozingsverbod en het niet bijhouden van het oliejournaal strafbaar overeenkomstig de wetten van het land waar het schip is ingeschreven.

De bestraffing van overtreding van de bepalingen van dit verdrag op de volle zee behoort tot de competentie van de vlag-staat en de op te leggen straffen mogen niet lichter zijn dan wanneer het feit in de territoriale zee zou hebben plaatsgevonden.

Iedere verdragspartij echter kan schriftelijk bewijsmateriaal verschaffen aan de vlag-staat van het schip. Deze moet dit dan onderzoeken en als tot vervolging wordt overgegaan, de eerder genoemde verdragspartij en de IMCO hiervan op de hoogte brengen, alsmede van het resultaat.

Artikel XI bepaalt dat de rechtsmacht van iedere partij-staat door dit verdrag niet wordt verkleind. Iedere wet of verordening op dit terrein die in een bepaald land wordt

aangenomen dient aan een speciale internationale organisatie gemeld te worden. Deze organisatie werd later de IMCO (hoofdstuk I).

Geschillen moeten aan het Internationaal Gerechtshof voorgelegd worden (11). Ingevolge artikel XV treedt deze conventie in werking één jaar na datum waarop tenminste 10 landen deze hebben geratificeerd en waarvan er 5 ieder een tankervloot bezitten van tenminste een half miljoen ton. Dit was het geval op 26 juli 1958, maar de landen met de grootste vloot, Liberia, Panama en de USA waren geen partij bij dit verdrag. Op 24 januari 1969 waren er evenwel 39 staten partij bij dit verdrag, waaronder de drie genoemde. Tegen dit verdrag kunnen de volgende bezwaren geformuleerd worden:

- door het ontbreken van enigerlei vorm van definiering van vervuiling vallen het voorkomen en het beperken van de verontreiniging van de zee door andere oorzaken dan uitpompen -bijvoorbeeld door scheepvaartongelukken- buiten de werking van dit verdrag;
- de verbodsbepalingen gelden niet voor alle schepen en bovendien niet voor de gehele volle zee, maar voornamelijk voor de verboden zônes. De territoriale zee valt geheel buiten de werking van het verdrag;
- de sanctionering en uitvoering van het verdrag worden aan de verdragspartijen overgelaten. Welke maatregelen genomen moeten worden, wordt in het midden gelaten. Door de afwezigheid van vrijwel ieder controle apparaat is het stellen van sancties "brullen als een papieren tijger". Niemand komt onder de indruk en gaat rustig door met de verboden activiteit (12);
- enig actief ingrijpen wordt in het geheel niet voorzien. Noch preventief, noch repressief kan bij de dreiging van een vervuulende gebeurtenis worden opgetreden. Ditzelfde geldt als het voorval heeft plaatsgevonden.

De conferentie van Londen nam ook nog een aantal resoluties aan die geen deel uitmaken van de verdragsbepalingen, maar de goede wil van de partijen toonden en dus geheel vrijblijvend waren:

1. zo spoedig mogelijk moet het lozen van olie in zee geheel worden verboden.
2. de bepalingen van de conventie moeten ook zoveel mogelijk worden toegepast op schepen van niet-partij-staten.
3. aan boord van ieder schip moeten oliefilters worden geplaatst die aan bepaalde minimum eisen voldoen.
4. de installatie van olie-afvalstations dient te geschieden in herstelplaatsen en op plaatsen waar olie wordt gelost.
5. er bestaat een noodzaak richtlijnen te publiceren om ver-

vuiling van de zee door olie te vermijden.

6/8. overgangsbepalingen zijn nodig, de regeringen wordt aanbevolen nationale studievergaderingen in te stellen en de VN moet de gegeven inlichtingen analyseren en verspreiden (13).

Velen beschouwden het verdrag als ruim onvoldoende.

Engeland, de initiatiefnemer tot de olieconventie, riep in juli 1959 in Kopenhagen een conferentie van reders van talrijke landen, waaronder Frankrijk, Zweden, Liberia, Canada, Rusland en de USA bijeen (14).

Men was het er over eens dat het stelsel van verboden zônes zo uitgebreid moest worden dat de gehele Noordzee en de Baltische Zee eronder zouden vallen. In de slotaanbevelingen benadrukte men de zware verantwoordelijkheid van scheepseigenaren en officieren. Hoewel de conferentie volledig erkende dat de enige oplossing voor het probleem, het algehele verbod tot lozen van olie in zee zou zijn, beval de conferentie voorlopig de vergroting van de verboden zônes aan, met name in de Golf van Sint Laurens, bij Terra Nova en de Oostkust van Amerika.

Voorbereid door en op initiatief van de IMCO werden op 11 april 1962 -weer in Londen- een aantal amendementen op het verdrag van 1954 door 42 landen aangenomen. Waarnemers werden door 14 landen gestuurd. Volgens artikel 16 van het verdrag van 1954 is een amendement van kracht, een jaar nadat het door 2/3 van de verdragsluitende partijen is goedgekeurd. Deze amendementen traden dan ook op 18 juni 1967 in werking (15).

De olieconventie van Londen is door de invoering van de amendementen ook van toepassing op schepen die niet zijn geregistreerd in een verdragsstaat maar wel diens nationaliteit hebben, evenwel met uitzondering van tankschepen kleiner dan 150 bruto registerton en andere schepen kleiner dan 500 ton. De verboden zônes werden grotendeels van 50 tot 100 mijl uitgebreid.

Een absoluut verbod voor het uitpompen en dergelijke van olie en oliehoudende mengsels geldt voor schepen, waarvan de bruto inhoud 20.000 ton of meer registerton bedraagt en waarvoor de bouwopdracht geplaatst werd op of na de inwerkingtreding van de bepaling.

Indien echter naar de mening van de gezagvoerder bijzondere omstandigheden het noch redelijk, noch praktisch uitvoerbaar maken de olie of het mengsel aan boord te houden, mag uitpompingsplaatsvinden, echter nooit in de verboden zônes. De redenen tot uitpompingsplaatsvinden moeten door de gezagvoerder aan zijn regering meegedeeld worden die dan de IMCO hierover

rapporteert.

De faciliteiten voor de verwerking en opslag van olie of oliehoudende mengsels moeten worden uitgebreid. Niet alleen in de voornaamste havens moeten dergelijke installaties aanwezig zijn, maar ook in de kleine reparatiehavens. Het oliejournaal moet volgens een bepaald model worden ingericht (16).

Deze amendementen betekenden ongetwijfeld enige vooruitgang. De eerder geformuleerde bezwaren tegen de conventie van 1954 zijn echter niet geheel ondervangen. Bovendien blijft het een hoogst intrigerende vraag waarom oorlogsschepen, die toch ook vervuiling van de zee veroorzaken, zo algeheel buiten de werking van het verdrag gehouden worden (p.44).

De olieverwerkingsstations zijn er gekomen maar daarmee is het probleem geen stap dichterbij zijn oplossing.

Het schoonmaken van de tanks neemt al gauw een gehele dag in beslag. Dat betekent, naast de zuiveringskosten, extra havengeld en een minder intensief gebruik van het kostbare schip. Een dag stilliggen kost de eigenaar al gauw f.25.000,--.

Tegen deze achtergrond kan het lozen van olie, zelfs in de verboden zônes, uiterst aantrekkelijk zijn omdat er des te eerder nieuwe lading ingenomen kan worden. Uit dergelijke economische overwegingen kan het -overigens geringe- risico van een boete beter genomen worden dan het verlies van een "dure" dag stilliggen. In de Nederlandse wetgeving, die de geëiste uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau van het verdrag inhoudt, (17) was de maximale boete f.10.000,-- en het aanzetten tot de verboden handeling kostte ten hoogste f. 5.000,--.

Een verschil van f.10.000,-- is zo al gauw gewonnen.

Het principe "de vervuiler betaalt" wordt dan gemakkelijk "de betaler vervuult"!

In 1962 aanvaardde de IMCO een resolutie die stelde dat zo spoedig mogelijk een totaal verbod voor olielozingen in zee van kracht zou moeten worden. Teneinde de hieraan verbonden vraagstukken te onderzoeken werd in 1965 door deze organisatie een speciale Sub-Committee on Oil Pollution in het leven geroepen. Later werd deze commissie omgedoopt in Sub-Committee on Marine Pollution (18).

In oktober 1969, op de zesde algemene vergadering van de IMCO werden vergaande amendementen op het verdrag van Londen van 1954 voorgesteld (19).

Het begrip oliehoudend mengsel werd ruimer geformuleerd; een mengsel dat olie bevat in elke verhouding.

Uitpompen van een mengsel van 100 delen olie op 1.000.000 delen mengsel mag slechts indien niet meer dan 60 liter mengsel per mijl wordt geloosd. Dit geldt voor een schip geen tanker zijnde. Voor een tanker komt er nog een extra

eis bij namelijk: de totale hoeveelheid olie die hij mag lozen mag niet meer bedragen dan 1/15.000 deel van zijn totale laadvermogen, op tenminste 50 mijl van de dichtstbijzijnde kust. Tegen deze bepaling kan men ernstige bedenkingen aanvoeren. Immers, door de steeds hogere tonnage-inhoud van een tankschip zou het juist geweest zijn een maximaal aantal liters te noemen. Of een combinatie van beide.

De verbodsbepalingen blijven gelden voor dezelfde categorieën van schepen, maar het stelsel van verboden zônes is losgelaten. In plaats daarvan is een algemeen verbod voor het uitpompen van olie of oliehoudend mengsel in volle zee als uitgangspunt gekozen. Ook het lozen van het residu is onder het algemeen verbod begrepen.

Weer zijn enige van de eerder genoemde bezwaren tegen de olieconventie van Londen van 1954 door deze amendementen ondervangen. Principieel echter is er niets veranderd. Het enige verschil met de in 1962 geamendeerde conventie is dat in de opzet van de amendementen van 1969 de staat waartoe het schip behoort, terstond de staat door wiens functionarissen de overtreding is geconstateerd en de IMCO moet inlichten over de genomen maatregelen, terwijl onder de regels van de in 1962 geamendeerde overeenkomst slechts de resultaten van een eventuele vervolging moeten worden medegedeeld.

De in 1969 voorgestelde amendementen zijn beïnvloed door het door de industrie ontwikkelde "Load on top"-systeem. Bij dit systeem wordt niet alle balastwater uitgepompt. Een deel met de daarop drijvende olie blijft in de tank achter. Samen met het water uit de schoongemaakte tanks wordt dit restant, verzadigd met olie, in de slobtank overgeheveld.

In deze tanks dienen de olieresten op het water tot rust te komen. Door de bewegingen van het schip lukt dit niet geheel zodat er tussen water en olie een scheidingslaag ontstaat. Het onderin staande water, dat zeer weinig olie bevat, wordt uitgepompt. Als het mengsel van water en olie de bodem nadert worden de pompen afgezet. In de laadhaven wordt deze tank opnieuw geladen, waarbij de olie die de reis in de slobtank meemaakt, van mindere kwaliteit wordt.

Voor de meeste raffinaderijen is dit geen bezwaar. Dit systeem werd in 1966 reeds door 75 procent van de wereldtankervloot gebruikt. Ofschoon niet voor 100 procent effectief, wordt toch bereikt dat er ruim 98 procent minder olie wordt uitgepompt via de ballasttanks (20).

De Torrey Canyon

Op 18 maart 1967 liep de Torrey Canyon op de Seven Stones Reef, tussen Scilly Island en Land's End. Deze uiterst mo-

derne tanker vervoerde ongeveer 125.000 ton ruwe olie van Koeweit naar Wales. Door de stranding liep ongeveer 45.000 ton olie weg in zee en vervuilde de kusten van Cornwall. Op de avond van 27 maart brak het schip in tweeën en nog eens 80.000 ton verspreidde zich in het water. Tenslotte bombardeerde op 28 maart de Royal Navy tevergeefs het onder Liberiaanse vlag varende schip in een poging de rest van de olie in brand te steken. De waarde van de lading van de Torrey Canyon was 500.000 Britse pond. Het bombarderen, schoonmaken van de stranden en het aanschaffen van oplosmiddelen kostte de Engelse regering drie miljoen pond.

In Frankrijk werden de kosten geschat op 17,2 miljoen NF. Alleen al in Engeland schatte men het aantal gedode vogels op 25.000. In Frankrijk was 50 procent van de vogelkolonies aan de noordkust van Bretagne verdwenen, sommige vogelsoorten voor 80 procent. Van de Bretonse kust was 80 kilometer en in Engeland ruim 250 kilometer kust ernstig met olie vervuild. Gedurende de tijd dat de olie rondreed werden zeven schepen door patrouillevliegtuigen van de Franse marine betrapt op het illegaal lozen van olie (21).

Op 4 en 5 mei 1967 werd naar aanleiding van het gebeuren met de Torrey Canyon een buitengewone vergadering van de Raad van de IMCO gehouden, waarin een programma van 18 punten werd opgesteld. De meerderheid van deze punten betreft technische maatregelen, slechts de volgende zijn uit volkenrechtelijk oogpunt van belang.

"15. The extent to which a state directly threatened or affected by a casualty which takes place outside its territorial sea can, or should be enabled to, take measures to protect its coastline, harbours, territorial sea or amenities, even when such measures may affect the interests of shipowners, salvage companies and insurers and even of a flag government.

16. All questions relating to the nature (whether absolute or not), extent and amount of liability of the owner or operator of a ship or the owner of the cargo (jointly or severally) for damage caused to third parties by accidents suffered by the ship involving the discharge of persistent oils or other noxious or hazardous substances and in particular whether it would not be advisable:

- a) to make some forms of insurance of the liability compulsory;
- b) to make arrangements to enable governments and injured parties to be compensated for the damage due to the casualty and the costs incurred in combating pollution in the sea and cleaning polluted property". (22).

Deze twee punten zijn nader uitgewerkt door de juridische commissie van de Raad van de IMCO. Deze uitwerking kwam tot

stand in nauwe samenwerking met het Comité Maritime International voor wat betreft het vraagstuk van de aansprakelijkheid. Deze werkzaamheden leidden tot de conferentie van Brussel van 10 tot 20 november 1969.

Deze conferentie leverde twee verdragen op:

- de Public Law Convention (23) -het internationale verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken- en de
- Private Law Convention (24) -het internationale verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie.

De Public Law Convention van Brussel (1969)

De Public Law Convention werd in Brussel aangenomen met 38 stemmen voor en 10 onthoudingen (Trb. 1970, 197).

In de praeambule wordt dit verdrag als volgt gemotiveerd:

"Zich bewust van de noodzaak de belangen van hun volken te beschermen tegen de ernstige gevolgen van een ongeval op zee dat het gevaar schept van verontreiniging door olie van zee en kusten. Overtuigd dat in deze omstandigheden maatregelen van buitengewone aard ter bescherming van die belangen nodig zouden kunnen zijn in volle zee."

Dusdoende worden de belangen van de internationale gemeenschap, die tot op zekere hoogte parallel lopen met de belangen van de kuststaat, tevens beschermd. Hier is sprake van een interventierecht. Het is noodzakelijk er uitdrukkelijk op te wijzen dat buiten het hier besproken verdrag van Brussel er geen regelingen bestaan, die een kuststaat toestaan actief op te treden tegen schepen onder vreemde vlag in volle zee, als na een scheepvaartongeval door olieverontreiniging van de zee de belangen van de kuststaat bedreigd worden. Het verdrag van Londen van 1954 betreft in het geheel niet de verontreiniging van de zee door een scheepvaartongeluk. De Geneefse verdragen van 1958 bieden ook geen handvat voor actief optreden. Artikel 6 van het volle-zee-verdrag stelt het tegendeel uitdrukkelijk: optreden is verboden tenzij anders is bepaald in internationale verdragen of in de bepalingen van dit verdrag.

Met Bouchez (25) meen ik dat een beroep op zelfverdediging faalt maar niet omdat "dit een recht is tegen een onrechtmatig handelen of nalaten van andere Staten waarvan in beginsel bij aanvaringen en strandingen resulterend in ernstige vervuiling van de zee geen sprake is". Het klassieke recht van zelfverdediging veronderstelt een gewapende aanval. Ook terminologisch wordt zelfverdediging al gauw geassocieerd met handgemeen, met wapengekletter. In het Handvest

van de VN wordt dit in artikel 51 duidelijk naar voren gebracht: "Niets in dit Handvest zal afbreuk doen aan het natuurlijk recht tot individuele of collectieve zelfverdediging, indien een gewapende aanval plaats heeft tegen een lid van de VN."

Het uitoefenen van het recht van zelfverdediging is slechts gerechtvaardigd als de in zelfverdediging begane daden noodzakelijk zijn. "If an imminent violation, or the continuation of an already commenced violation can be prevented and redressed otherwise than by a violation of another State on the part of the endangered State, this latter violation is not necessary and therefore not excused and justified".(26).

De noodzaak om zo op te treden als de zich op zelfverdediging beroepende staat doet, betekent dus dat er geen andere mogelijkheid tot optreden was en geen tijd tot overleg. Als men deze twee criteria -gewapende aanval en noodzaak- en de aan zelfverdediging inherente eis van proportionaliteit hanteert is het duidelijk dat het tegengaan van zeevervuiling niet op zelfverdediging gebaseerd kan zijn. In dit verband moet nog bezien worden of optreden tegen zeevervuilers op grond van het volkenrechtelijk noodrecht gerechtvaardigd zou kunnen worden. Het recht van zelfbehoud of noodrecht impliceert niet dat er sprake zou moeten zijn van een onrechtmatige daad van een staat, ontstaan door actieve handeling of door nalaten van handelingen die nodig zijn om schending van de rechten van de andere staten te voorkomen. Een daad gebaseerd op volkenrechtelijk noodrecht is een preventieve maatregel waardoor gepoogd wordt te voorkomen dat vitale belangen van de handelende staat worden benadeeld. Ter voorkoming van die benadeling moet een of andere volkenrechtelijke regel geschonden worden.

Handelen op basis van noodrecht betekent per definitie dat legitieme belangen van een andere staat geschonden worden.

Ter verzekering van het voortbestaan van de staat is de schending van het volkenrecht onvermijdelijk. Tengevolge van overmacht bevindt de betrokken staat zich in zo'n situatie dat hij geen andere keus heeft dan in strijd met een volkenrechtelijke verplichting te handelen (vandaar dat men in dit geval ook spreekt van volkenrechtelijk noodrecht). Anzilotti typeerde de essentie van het excuus van het handelen uit zelfbehoud als de onmogelijkheid op andere wijze dan wederrechtelijk te handelen: "..... the plea of necessity which, by definition, implies the impossibility of proceeding by any other method than the one contrary to law."(27). Anzilotti heeft tevens vastgesteld dat een handelen uit zelfbehoud -integenstelling tot handelen uit zelfverdediging of

in represaille- zich niet noodzakelijk hoeft te richten tegen de staat door wiens houding het dreigend gevaar teweeg werd gebracht.

Meermalen heeft een staat zich op dit noodrecht beroepen om een bepaalde onrechtmatige actie te rechtvaardigen.

Engeland beriep zich hierop toen ze in 1940 de Franse vloot in Oran vernietigde. Na de Franse capitulatie zocht het grootste deel van de Franse vloot zijn toevlucht in deze Noord-Afrikaanse haven. Engeland was evenwel bevreesd dat deze oorlogsbodems vroeg of laat in Duitse handen zouden vallen, die ze dan weer in de oorlog tegen Engeland zou kunnen gebruiken. Toen de Franse admiraal een ultimatum tot overgave verwierp trad de Britse vloot op.

In de Corfu-kanaal-zaak verwierp het Internationaal Gerechtshof een beroep op noodrecht. "The United Kingdom Agent, in his speech in reply, has further classified "Operation Retail" among methods of selfprotection or self help. The Court cannot accept this defence either. Between independent States, respect for territorial sovereignty is an essential foundation of international relations. The Court recognizes that the Albanian Government's complete failure to carry out its duties after the explosions, and the dilatory nature of its diplomatic notes, are extenuating circumstances for the action of the United Kingdom Government. But to ensure respect for international law, of which it is an organ, the Court must declare that the action of the British Navy constituted a violation of Albanian sovereignty." (28).

Bouchez staat uiterst huiverig tegenover een beroep op noodrecht in gevallen van zeevervuiling. Ik meen dat in de internationale verhoudingen zich gevallen kunnen voordoen waarin een staat ter bescherming van zijn vitale belangen geen andere mogelijkheid heeft dan maatregelen te nemen die alleen met een beroep op noodrecht gerechtvaardigd kunnen worden. Een dergelijk situatie kan voor een staat ontstaan tengevolge van de zeevervuiling. In tegenstelling tot Bouchez meen ik dan ook dat het bombarderen van de Torrey Canyon gerechtvaardigd was met het beroep op dit noodrecht (29).

Een en ander kan ook ruimer gesteld worden. De zeevervuiling is zo'n groot euvel geworden dat ik me kan vinden in de uitspraak van Van Panhuys: " Er is een noodtoestand in de wereld ontstaan en bij een noodtoestand hoort een noodrecht". (30).

Dit is echter niet algemeen aanvaard, terwijl eventueel optreden gegrond op noodrecht een grote mate van onvoorspelbaarheid inhoudt. Tegen deze achtergrond is het verheugend dat de Brusselse Public Law Convention uitspraak doet en het interventierecht erkent, zij het nog duidelijk geclausuleerd.

"De partijen bij dit Verdrag kunnen in volle zee de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn ter voorkoming, vermindering of opheffing van ernstig en dreigend gevaar voor hun kust of daarmee samenhangende belangen door verontreiniging of dreigende verontreiniging van de zee door olie, na een ongeval op zee of na met zulk een ongeval verband houdende handelingen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zeer ernstige schade tot gevolg zullen hebben." Aldus artikel 1, lid 1 van het genoemde Brusselse verdrag.

Ingrijpen van de kuststaat wordt alleen toegestaan als er sprake is van ernstig of dreigend gevaar. Dit is geen objectief criterium maar wel wordt aangegeven dat optreden eerst in bepaalde situaties gerechtvaardigd is. De ernst van het gevaar wordt niet alleen bepaald door de vrijgekomen hoeveelheid olie maar ook door de daardoor bedreigde belangen. Artikel II omschrijft die belangen nader:

maritieme activiteiten op of voor de kust, de visserij inbegrepen die een hoofdmiddel van bestaan vormt voor de betrokken personen, toeristische activiteiten en tenslotte de gezondheid van de kustbevolking en het welzijn van het desbetreffende gebied, het behoud van de levende rijkdommen van de zee en van de in het wild levende dieren inbegrepen.

Dit is geen limitatieve opsomming, hetgeen blijkt uit het gebruik van het woord "zoals". Bouchez (31) meent hieruit te mogen concluderen dat dit interventierecht slechts delen van de volle zee betreft, die grenzen aan de territoriale zee van de interveniërende staat. Het lijkt mij eerder dat, afhankelijk van de heersende wind, stromingen en andere meteorologische omstandigheden, dat deel van de volle zee waar het interventierecht uitgeoefend kan worden, bepaald zal worden, dus dat hoeft niet direct aan te sluiten aan de territoriale wateren van de interveniërende staat.

Gezamenlijk optreden door verschillende staten wordt niet uitgesloten. Artikel II geeft eveneens aan wat onder "ongeval op zee" moet worden verstaan: een aanvaring, stranding of ander ongeval bij de navigatie of een ander voorval aan boord of daarbuiten dat materiële of dreigend gevaar van materiële schade aan een schip of zijn lading tot gevolg heeft. Boorplatforms en dergelijke zijn uitdrukkelijk uitgesloten van de werking van dit verdrag, hetgeen een grote leemte is. In artikel I, lid 2 van de Brusselse Public Law Convention is bepaald dat geen maatregelen genomen mogen worden: "tegen oorlogsschepen of andere schepen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door een Staat en die te dien tijde slechts worden gebruikt in dienst van de overheid voor andere dan handelsdoeleinden." Artikel 3, lid 3 van het Londense verdrag van 1973 bevat een soortgelijke uitzondering: "The present Convention shall not apply to any warship, naval

auxiliary or other ship owned or operated by a State and used, for the time being, only on governmental non-commercial service".

Hier is sprake van immuniteit van staatsschepen.

Er is sprake van een oorlogsschip als

- a) dat schip een onderdeel vormt van de zeemacht van de staat,
- b) dat schip gecommandeerd wordt door een marineofficier van die zeemacht,
- c) dat schip een bemanning heeft van leden van dat krijgsmachtonderdeel,
- d) dat schip bevoegd is vlag en wimpel van de zeemacht van die Staat te voeren. (32). Onder oorlogsschepen zijn mede begrepen de hulpschepen en de militaire hospitaalschepen.

Voor de niet-oorlogsschepen is het criterium of het schip al dan niet immuniteit geniet, volgens de genoemde verdragen niet gelegen in het feit of de staat eigenaar van het schip is. Ook het door de staat gehuurde schip, mits gebruikt voor niet-commerciële doeleinden, valt onder de immuniteit.

Ook door de staat gevorderde of gecharterde schepen kunnen immuniteit genieten op gelijke voet met schepen die het eigendom van de staat zijn (33).

Wat moet verstaan worden onder "andere dan handelsdoeleinden", of "niet commerciële doeleinden"?

"Outre les navires qui poursuivent un but militaire ou ceux qui leur sont assimilés, les bâtiments employés à des fins de service public civil sont également considérés comme navires publics" (34). Hieronder kunnen dan begrepen worden

- a) schepen die surveillance of controle-functies uitoefenen (onder meer politie en douane),
- b) schepen die wetenschappelijk onderzoek verrichten en
- c) schepen met een opzicht-of service-functie (zo onder andere baggerschepen, lichtschepen en ijsbrekers).

De Britse visie dat het feit dat het schip eigendom van een staat was, enig en voldoende criterium is om dat schip immuniteit te verlenen, is -zeker nu in de socialistische landen alle schepen staatseigendom zijn- niet meer houdbaar.

Colombos gaf reeds aan wat de mogelijke consequenties van een dergelijke theorie kunnen zijn: "The disadvantages of this immunity are obvious, as a State may embarke into serious competition with private vessels, but escape all liability for damage, salvage and other claims". (35).

De Brusselse conventie van 1926 (36) aanvaardde het Britse uitgangspunt dan ook niet. De artikelen 21 en 22 van het verdrag van Genève inzake de territoriale zee en de aansluitende zone hebben de regel bevestigd dat immuniteit toekomt aan oorlogsschepen en schepen in dienst van de staat, mits gebruikt voor niet commerciële doeleinden. "Le point de

friction était l'immunité des navires d'Etat utilisés à des fins commerciales. Il ressort de l'examen des discussions que les controverses dans cette question reflètent essentiellement les conceptions opposées des Etats de différentes structures économiques et sociales sur le rôle de l'Etat dans les relations économiques. La Conférence a adopté à une large majorité le principe du traitement différent des navires d'Etat affectés à un service gouvernemental et non commercial et de ceux qui sont employés à des fins commerciales. Quoique les votes sur cette question n'eurent pas lieu par appel nominal, on peut quand-même conclure du nombre des voix opposées que les Etats à économie collectiviste sont restés presque totalement isolés en ce qui concerne l'attitude négative à l'égard de principe du genre d'affectation du navire." (37). Vitányi besluit zijn uiteenzetting in het Netherlands International Law Review: " De tout ce qui précède, nous pouvons conclure que le principe du genre d'affectation du navire comme critère de l'immunité des navires d'Etat, malgré l'opposition doctrinale des Etats à économie collectiviste et malgré l'attitude réservée des tribunaux anglo-saxons, ne cesse pas de progresser et devient de plus en plus l'expression d'une conviction juridique, sinon universelle, du moins générale. La supposition paraît donc justifiée que le critère du genre d'affectation du navire d'Etat en matière d'immunité -selon les apparences- finira tôt ou tard par s'imposer, soit par voie conventionnelle, soit par voie coutumière, comme règle universellement valable de droit international." (38).

De Brusselse Public Law Convention maakt niet duidelijk of het interventierecht ieder schip betreft, of alleen schepen van de aangesloten staten.

Dit betreft de vraag naar de zogenaamde derden-werking van verdragen: dat wil zeggen of een bepaald verdrag ook kan betekenen dat er rechten en/of plichten (zijn) ontstaan voor niet aan het verdrag deelnemende staten.

In het algemeen moet aangenomen worden dat internationale overeenkomsten slechts partijen binden. Dat verdragspartijen echter vrij zijn gezamenlijk faciliteiten in het verdrag toe te kennen aan niet-partij-staten wordt algemeen erkend (39). Dat een niet-partij-staat aan een verdrag subjectieve rechten kan ontlenen, heeft het Weense Verdragen-verdrag -in navolging van het Permanente Hof van Internationale Justitie (40) erkend in artikel 36, lid 1:

"A right arises for a third State from a provision of a treaty if the parties to the treaty intend the provision to accord that right either to the third State, or to a

group of States to which it belongs, or to all States, and the third State assents thereto. Its assent shall be presumed as long as the contrary is not indicated, unless the treaty otherwise provides." (41).

In de onderhavige materie is echter niet zozeer sprake van de vraag naar derden-werking van verdragen die rechten toekennen aan niet bij het verdrag aangesloten landen. Eerder wordt men hier geconfronteerd met het probleem of een verdrag verplichtingen kan creëren voor niet-partij-staten. De vraag of een bij de Brusselse Public Law Convention aangesloten staat zijn interventierecht ook mag gebruiken tegen schepen onder de vlag van niet bij dit verdrag aangesloten staten; met andere woorden de verplichting van de laatste staat het gebruik van het interventierecht door een partijstaat te accepteren.

Een dergelijke probleemstelling betekent dat onderzocht moet worden in hoeverre hier sprake is van gewoonterecht, dat wil zeggen moet de niet bij het verdrag aangesloten staat het gebruik van het interventierecht aanvaarden, omdat dit een regel van internationaal gewoonterecht is.

Vitányi schrijft: "There can be no doubt that the rules laid down in collective treaties binding a considerable majority of States, create a legal situation the effect of which cannot in the long run be escaped by non-participating States" (42).

Reuter: "Lorsque des consentements ou des institutions émanent d'un ensemble suffisamment représentatif des Etats principalement intéressés à une question, ces consentements ou ces institutions peuvent parfois entraîner des effets à l'égard des Etats tiers" (43).

In de Noordzee Continentaal-plat-zaken formuleerde het Internationaal Gerechtshof enige uitgangspunten om te bezien of een bepaalde verdragsregel al dan niet gewoonterecht oplevert: "It would in the first place be necessary that the provision concerned should, at all events potentially, be of a fundamentally normcreating character such as could be regarded as forming the basis of a general rule of law." "..... a very widespread and representative participation in the convention might suffice of itself, provided it included that of States whose interests were specially affected." "Although the passage of only a short period of time is not necessarily, or of itself, a bar to the formation of a new rule of customary international law on the basis of what was originally a purely conventional rule, an indispensable requirement would be that within the period in question,....., State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been both extensive and virtually uniform in the sense of the

provision invoked;-and should moreover have occurred in such a way as to show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved." (44).

Centraal staat dat het nodig is, wil een regel van verdragenrecht gewoonterecht worden, dat de statenpraktijk, in het bijzonder die van die staten die speciaal met de betreffende materie van doen hebben, voorwaarde is om gewoonterecht op te baseren. De Brusselse Public Law Convention is o.m. ondertekend door België, de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk, Italië, Polen, Zwitserland, Engeland, de U.S.A. en Nederland.

Op 6 juni 1975 is het verdrag in werking getreden voor Dene-marken, Engeland, Japan, België, Senegal, Frankrijk, Noorwegen, Fidji, Liberia, Zweden, Spanje, de U.S.A., Marokko, de U.S.S.R. en de Dominikaanse Republiek. Door het bepaalde in artikel XI, lid 2 is het verdrag sindsdien in werking getreden voor Monaco, de Duitse Bondsrepubliek, Nederland (18 december 1975), Syrië, Nieuw Zeeland en Libanon.

Twee en twintig staten derhalve. Een kleine minderheid van het totale aantal staten, maar wel enigen die behoren tot de grotere zeevarende naties, althans staten waar veel schepen geregistreerd zijn. Maar ook enige vrije-vlag-staten ontbreken, terwijl het verdrag nauwelijks staten uit Zuid-Amerika en Azië betreft. Mijns inziens onvoldoende grond om, gezien de normen van het Internationaal Gerechtshof nu reeds te spreken van een gevormd gewoonterecht.

Artikel II verplicht de interveniërende staat, alvorens in te grijpen, overleg te plegen met andere staten: in ieder geval met de vlagstaat van het betrokken schip en deze mede te delen wat ze van plan is. Eveneens moeten eigenaar, bevrachter en soms de verzekeraar van het schip geraadpleegd worden. Tevens kunnen onafhankelijke deskundigen gehoord worden. Deze deskundigen dienen gekozen te worden uit de door de IMCO bijgehouden lijst (artikelen III en IV). De verkregen adviezen zijn niet bindend.

Dreigt er onmiddellijk gevaar dan hoeft deze procedure niet gevolgd te worden. In feite wordt deze consultatie-procedure volledig afhankelijk gesteld van de kuststaat die optreedt, omdat het interventierecht pas ontstaat bij ernstig en dreigend gevaar, wat reeds een element van onmiddellijkheid in zich draagt. De subjectieve bepaling van de mate van urgentie bepaalt de wil/mogelijkheid tot overleg.

Artikel V bepaalt dat de maatregelen die een staat treft op basis van zijn interventierecht proportioneel moeten zijn. Dit betekent dat de te nemen maatregelen evenredig moeten zijn aan de toegebrachte of dreigende schade.

Bij deze afweging moet rekening worden gehouden met de omvang en waarschijnlijkheid van de schade als er geen maatregelen worden genomen, de doeltreffendheid van de te nemen maatregelen en de omvang van de schade, die de maatregelen veroorzaken. De genomen maatregelen moeten direct meegedeeld worden aan de vlagstaat en aan de Secretaris Generaal van de IMCO. Overschrijdt enige kuststaat de grenzen van wat redelijkerwijs noodzakelijk is (disproportioneel) dan is deze staat tot schadevergoeding verplicht, indien hierdoor schade voor anderen ontstaat (45).

De bewijslast voor een dergelijk disproportioneel optreden ligt bij de slachtoffers, dus bij de eigenaar van het vervuiling veroorzakende schip. De kuststaat hoeft niet aan te tonen dat de door haar genomen maatregelen proportioneel waren.

Geschillen die voortvloeien uit de uitoefening van dit recht tot interventie, die niet door bemiddeling oplosbaar zijn, worden beslist door arbitrage (46). Het verdrag machtigt een staat, wiens onderdanen door acties op basis van het interventierecht geschaad zijn, direct een actie op internationaal niveau in te stellen, met andere woorden er is afstand gedaan van de exceptie van uitputting van nationale rechtsmiddelen (47). Tenslotte moet nog opgemerkt worden dat niet alleen tankschepen, doch ook andere schepen onder de werking van het verdrag vallen, omdat ook brandstof, diesel- en motorolie onder het begrip olie zijn begrepen (48).

Hoewel deze conventie een belangrijke stap voorwaarts is blijven er een aantal vraagpunten, zoals:

- de vraag naar de reden van uitzondering van oorlogs- en andere staatsschepen alsmede boorinstallaties;
- de zee wordt door meer stoffen dan alleen door olie verontreinigd. Op de conferentie is hierover gesproken. Een slotresolutie vraagt de IMCO zijn studie voort te zetten en over deze aspecten uit te breiden. Bovendien wordt belanghebbende staten aanbevolen samen te werken om de conventie geheel of deels van toepassing te verklaren op vervuiling door die andere stoffen;
- de kuststaat kan niet optreden als het ongeval plaats vindt in de territoriale zee van een andere staat. Dit kan hoogst ongelukkig zijn daar windrichting de vervuiling in een andere kuststaat aanzienlijker kan doen zijn dan in de staat in wiens territoriale wateren het ongeval geschiedt, zeker nu de derde zeerecht-conferentie de breedte van de territoriale zee op 12 mijl voorstelt;
- het verdrag van Brussel heeft teveel het karakter van een compromis tussen het beginsel van de vrijheid van de volle zee en het beginsel van zelfbehoud, zonder echter definitief te kiezen.

De juridische commissie van de IMCO zag zich ook belast met beantwoording van de volgende vraag: In hoeverre kunnen en mogen er aan de kuststaat bevoegdheden worden toegekend om de naleving te verzekeren van de verschillende maatregelen op het gebied van navigatie en vervuiling op de volle zee? Het verdrag inzake de territoriale zee kent de aansluitende zône en een aantal, limitatief, daarin opgesomde rechten (49). De visserij conventie van 1958 kent iedere kuststaat het recht toe de productiviteit van de levende rijkdommen in de volle zee, grenzend aan zijn territoriale wateren, te handhaven (50). Artikel 7 kent de bevoegdheid voor de kuststaat om onder bepaalde voorwaarden, opgesomd in lid 2, maatregelen af te kondigen om het voortbestaan van vissoorten en andere rijkdommen te waarborgen. Zelfs effectieve hantering van deze bevoegdheden zal weinig betekenen in de strijd tegen de olieverontreiniging (51).

Het Verdrag inzake de Volle Zee verplicht partijen verontreiniging door olie van de zee door schepen, pijpleidingen of exploitatie van de zeebodem tegen te gaan (52).

De mening van de juridische commissie van de IMCO is, als antwoord op de eerder genoemde vraag dan ook dat een kuststaat een recht heeft in bepaalde delen van de volle zee controle uit te oefenen, ten koste van de zogenaamde vrijheden van de volle zee. De controle zal worden uitgeoefend door speciale ambtenaren, aangewezen door de partijstaten en worden uitgerust met een speciale aanstelling van de IMCO. Hun taak zal zijn de naleving te controleren van de olieconventies van Londen. Daartoe zullen ze in de verboden zônes hun bevoegdheden uitoefenen. Deze zijn: proces-verbaal opmaken en aan boord gaan (hoewel de commissie hierover verdeeld was). Meer niet. Geen bevoegdheid tot aanhouding of het voorschrijven van een bepaalde route.

Ook kon de commissie er niet uitkomen wie van de processen-verbaal kennis zouden nemen; de thuisstaat van de controlerend ambtenaar? Dit zou de bevoegdheden van de vlagstaat van het schip al te zeer ondermijnen. Sommige commissie-leden stelden voor de berechting van de overtredingen aan een speciaal internationaal tribunaal op te dragen. Verder is men nog niet.

Internationale controle is er dus nog niet. Men dient zich zelfs af te vragen of de grondslag onder dit idee niet is uitgehaald nu men in 1969 het systeem van de verboden zônes heeft verlaten.

Het verdrag van Bonn (1969)

De ramp met de Torrey Canyon had ook gevolgen op regionaal

niveau. Zo werd op 10 en 11 mei 1967, op initiatief van de Duitse Bondsregering in Hamburg een internationale conferentie gehouden. Deelnemers waren België, Denemarken, Frankrijk, Noorwegen, Nederland, Engeland en Zweden. De Italiaanse minister van buitenlandse zaken kondigde kort daarop aan dat zijn land het initiatief zou nemen voor een dergelijke conferentie voor de Middellandse Zee.

Op de Hamburgse conferentie was het de bedoeling regionale samenwerking tot stand te brengen in de strijd tegen de olievervuiling van de Noordzee. Men wilde een internationaal waarschuwingssysteem instellen en de wijze van wederzijdse hulpverlening bij ernstige rampen op zee vastleggen (53). Een regionale benadering bij de bestrijding van de vervuiling van de zee door olie en andere stoffen werd ook door de Raad van de IMCO, blijkens haar besluit van mei 1967, als een der onderwerpen beschouwd die dringend nadere bestudering behoefde (54). De praeambule van de Bonner overeenkomst van 9 juni 1969 benadrukt dat nog eens te meer:

"Erkennen dat ernstige verontreiniging van het zeewater door olie in de Noordzee gevaren voor de kuststaat met zich meebrengt; gelet op het door de Raad van de IMCO tijdens zijn derde buitengewone zitting in mei 1967 genomen besluit tot de onderwerpen die dringend een nadere bestudering behoeven mede te rekenen: procedures waardoor staten hetzij regionaal, hetzij interregionaal, vrijwel onmiddellijk kunnen samenwerken door het beschikbaar stellen van arbeidskrachten, voorraden en materieel en wetenschappelijke adviezen ter bestrijding van de gevolgen van het lozen van olie en andere schadelijke en gevaarlijke stoffen, alsmede de mogelijkheid tot het instellen van patrouilles ter vaststelling van de omvang der verontreiniging en van de wijze der bestrijding, zowel ter land als ter zee." (Trb. 1969,139) (55).

Onder de Noordzee worden tevens het Skagerak en Het Kanaal begrepen (56). Dit verdrag is van toepassing zodra olie in de zee aanwezig is die een ernstig en onmiddellijk gevaar (57) betekent voor de kust of daarmee samenhangende belangen van een of meer bovengenoemde staten. Het getuigt niet van enige visie dat ook hier weer uitsluitend sprake is van samenwerking bij verontreiniging door olie.

De voornaamste elementen van deze overeenkomst zijn in de volgende punten samen te vatten:

1. Partijen zijn verplicht elkaar te informeren omtrent ongevallen op zee of in zee aanwezige olielagen, die potentieel een ernstige bedreiging vormen voor de belangen van de kuststaat. De gezagvoerders van de schepen en vliegtuigen van de partij-staten hebben opdracht direct mededeling te doen van situaties als hier omschreven (58).
2. Partijen verplichten zich nieuwe methoden ter voorkoming

van olieverontreiniging en nieuwe bestrijdingsmiddelen aan elkaar mede te delen.

3. Partijen zullen gegevens verzamelen omtrent aard en omvang van een ongeval en aard en omvang van de op zee drijvende olie, alsmede richting en drijfsnelheid van de olie, voorzover deze situaties zich voordoen in de zône waarvoor de desbetreffende staat verantwoordelijk is. De bijlage verdeelt de zee in zônes. Deze verdeling mag in generlei opzicht beschouwd worden als precedent inzake souvereiniteit of jurisdictie (59).
4. Partijen moeten elkaar informeren omtrent voorgenomen acties ter bestrijding van olieverontreiniging.
5. Partijen dienen elkaar, op verzoek, bij te staan bij de bestrijding van de olieverontreiniging.
Verslag zal worden uitgebracht aan de andere partijen en aan de IMCO.

Partij bij dit verdrag zijn: België, Denemarken, de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk, Engeland, Zweden, Noorwegen en Nederland. Het verdrag is op 9 augustus 1969 in werking getreden (60).

Noorwegen, Denemarken, Finland en Zweden sloten op 16 september 1971 te Kopenhagen een verdrag met dezelfde strekking voor de Oostzee (61).

Evenals de Middellandse Zee-landen voor de Middellandse Zee het verdrag van Barcelona (62).

b. Tengevolge van (natte) mijnbouw

Algemeen

Van het zeewater kan men nog ongeveer aangeven wat het rechtsregime is, bij de zeebodem echter belandt men in nog grotere problemen. Het rechtskarakter van dat deel van de zeebodem dat het zogenaamde continentale plat vormt, is omschreven wat de exploratie en exploitatie van delfstoffen betreft.

Ten aanzien van de oceaanbodem is er niets dan onzekerheid en onduidelijkheid (63).

Verontreiniging van het marine milieu tengevolge van mijnbouwactiviteiten kan plaatsvinden tijdens het opsporingsonderzoek en tijdens de winning van delfstoffen uit de zeebodem.

Het nemen van geologische en geofysische monsters zal in het algemeen geen ernstige verontreiniging van het marine milieu veroorzaken, tenzij zulks gepaard gaat met boringen. Magnetometrisch en gravimetrisch onderzoek van de zeebodem, ver-

richt vanuit schepen en vliegtuigen heeft geen invloed op het marine milieu.

Seismisch onderzoek echter kan leiden tot vernietiging van vis, die gevoelig is voor schokgolven tengevolge van ontploffingen. Het effect van dergelijke ontploffingen is beperkt tot vis die zich in de directe omgeving van de plaats waar de ontploffing plaatsvindt, bevindt. Bij gebruik van de meest moderne instrumenten voor seismisch onderzoek schijnt het schadelijk effect op het marine milieu verwaarloosbaar klein te zijn (64).

De productie van aardolie en aardgas levert meer vervuiling van het marine milieu op. Vooral de "blow-outs" vormen een ernstige bedreiging voor het marine milieu. Volgens door de USA verstrekte gegevens werden in de periode van 1954 tot 1969 ongeveer 8000 boringen in zee verricht, waarbij 25 blow-outs voorkwamen. Een van de meest schrikbarende voorbeelden is de blow-out in het Santa Barbara Channel. Daarnaast bedreigen lekkages in productie- en transportleidingen het marine milieu.

Niet alleen op het continentaal plat wordt mijnbouw bedreven. Recente technische ontwikkelingen hebben het mogelijk gemaakt olieboringen te verrichten tot op grote diepte.

Exploitatie schijnt, economisch verantwoord, mogelijk te zijn. Deze ontwikkeling zal zich voortzetten naarmate de vraag naar olie en andere grondstoffen toeneemt.

Er zijn reeds experimentele boringen verricht tot op een diepte van 3300 meter (65).

In "Our nation and the sea" staat te lezen:

"Twenty-two countries now produce or are about to produce oil and gas from offshore sources. Investments at the domestic offshore oil industry, now running more than 1 billion dollar annually, are expected to grow an average of nearly 18 percent per year over the coming decade. Current free world offshore oil production is about 5 million barrels per day, or about 16 percent of the free world's total output." (66).

Naarmate de winning van olie dieper in zee zal geschieden, zal dat meer en meer problemen geven met betrekking tot de verontreiniging van de zee door olie. The Commission on Marine Science, Engineering and Resources verklaart:

"Mining operations conducted completely independent of land (as in the deep sea or remote swallow banks) will result in entirely different processing and transportation problems. Ore will be loaded directly in barges, tankers, or ore transports. Immediate "initial" beneficiation or processing may be necessary at sea to reduce weight or bulk although this may require large processing equipment on the dredging ship. If all operations are conducted from a single vessel, this

will further reduce the amount of ore collected in each trip. If multiple vessel operations are anticipated, one collecting and processing vessel could operate continuously while transport vessels shuttle to port." (67).

Hier wordt niet genoemd dat de afval, wellicht, in zee gedumpt zal worden door het processing schip. Een aantal van deze schepen kan de zee in een "woestijn" doen veranderen. Volkenrechtelijk gezien moet men onderscheid maken tussen mijnbouw op het continentaal plat en op de oceaانبodem, omdat de rijkdommen van het continentaal plat aan de desbetreffende kuststaat toebedeeld zijn.

De mijnbouw op het continentaal plat en de aantasting van het marine milieu

Enige algemene beginselen zijn vastgelegd in artikel 5 van het Verdrag inzake het Continentaal Plat (68). Artikel 5, lid 1: "De exploratie van het continentaal plat en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat mogen niet tot gevolg hebben, dat op niet te rechtvaardigen wijze overlast wordt aangedaan aan de scheepvaart, de visserij of het in stand houden van de levende rijkdommen van de zee..". Lid 7 van hetzelfde artikel: "De kuststaat is verplicht binnen de veiligheidszones alle passende maatregelen te treffen voor de bescherming van de levende rijkdommen van de zee tegen schadelijke agentia".

Duidelijk is dat verplichtend voorgeschreven wordt dat de exploratie en exploitatie van delfstoffen uit het continentaal plat niet mag uitmonden in schade aan de levende rijkdommen van de zee.

Deze bepaling kan doelen op een reeds bestaande norm (69). De termen van de conventie, geschraagd door de travaux préparatoires, maken duidelijk dat geen absoluut verbod tot aantasting van de levende rijkdommen van de zee bedoeld was (70).

De International Law Commission zei over deze verplichting: "With regard to the conservation of the living resources of the sea, everything possible should be done to prevent damage by exploitation of the subsoil...." (71).

Exploratie en exploitatie van de levende rijkdommen zijn derhalve niet te rechtvaardigen als er niet tenminste waarborgen zijn geschapen, die rekening houden met voorzienbare ongelukken. De verplichting uit lid 7 van artikel 5 wordt niet nader omschreven, maar moet meer zijn dan "good oil industry practice". (72).

Dit algemeen beginsel dient uitgewerkt te worden door de kuststaten (73).

De Conventie inzake de Visserij en de Instandhouding van de Levende Rijkdommen van de Volle Zee (74) kent iedere kuststaat het recht toe de productiviteit van deze levende rijkdommen in ieder deel van de volle zee, grenzend aan zijn territoriale wateren, te handhaven. Bovendien verplicht artikel 1, lid 2 de kuststaat maatregelen te nemen om de levende rijkdommen van de zee in stand te houden. Daartoe mag de kuststaat in dat deel eenzijdig maatregelen afkondigen. Deze maatregelen moeten wel aan een aantal voorwaarden voldoen:

- voor de bescherming van de visserij dringend noodzakelijk zijn;
- gebaseerd zijn op wetenschappelijk onderzoek;
- mogen niet discriminerend zijn ten opzichte van vissers van andere staten.

Komen deze maatregelen in strijd met die van andere kuststaten dan moeten onderhandelingen de oplossing brengen.

Tenslotte schrijft artikel 24 van het volle-zee-verdrag partijen voor maatregelen te nemen om de verontreiniging van de zee, onder andere door exploitatie van de zeebodem, tegen te gaan.

De regelingen om aantasting van het marine milieu tengevolge van de natte mijnbouw tegen te gaan zijn niet alleen veel te summier en te globaal maar laten bovendien veel te veel over aan de individuele staten. Dat hierdoor eenheid en duidelijkheid ver te zoeken zijn hoeft geen betoog.

De mijnbouw op de bodem van de oceaan en de aantasting van het marine milieu

Naast de hiervoor reeds genoemde bepalingen uit het volle-zee-verdrag en het visserij-verdrag gelden hiervoor geen verdragsregelen.

Paragraaf II van de "Declaration of principles governing the sea-bed and ocean floor and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction" (75) stelt:

"With respect to activities in the area and acting in conformity with the international regime to be established, States shall take appropriate measures for and shall co-operate in the adoption and implementation of international rules, standards and procedures for, inter alia:

- a) prevention of pollution and contamination, and other hazards to the marine environment, including the coastline and of interference with the ecological balance of the marine environment;
- b) protection and conservation of the natural resources of the area and prevention of damage to the flora and fauna

of the marine environment."

Het is een uitermate gelukkige ontwikkeling dat deze resolutie van de Algemene Vergadering uitgaat van internationale regels met betrekking tot de bescherming van het marine milieu, in tegenstelling tot artikel 24 van het volle-zee-verdrag, waar de nadruk gelegd wordt op een nationale benadering.

Spijtig daarentegen is dat deze resolutie alleen de oceaanbodem betreft, terwijl bedoeld artikel 24 van het volle-zee-verdrag de gehele zeebodem betreft. Principieel juist echter is dat deze paragraaf elke vorm van aantasting van het marine milieu betreft, terwijl het volle zee verdrag alleen spreekt over olieverontreiniging.

Elke resolutie van de Algemene Vergadering heeft slechts het karakter van een aanbeveling (76) en verklaart als zodanig eerder wat het recht zou moeten zijn dan wat het is.

Ingevolge de hier genoemde resolutie zullen internationale regelen, criteria en procedures moeten worden vastgelegd. Degenen die zich met exploratie en exploitatie bezighouden zullen moeten weten aan welke regels ze zich hebben te houden. Indien een goed sanctie-systeem hieraan gekoppeld wordt kan dit zeer positief zijn voor het marine milieu: men kan het systeem handhaven en de ene producent kan niet door ontduiking van de milieuvoorschriften goedkoper produceren dan de andere. Hiervoor zal derhalve één internationaal mijn-reglement gemaakt moeten worden.

c. Aantasting van het marine milieu door uitstromende rivieren, pijpleidingen en aergelijken, wat betreft de olieverontreiniging

Het verdrag inzake de territoriale zee (77) verklaart in artikel 1 dat de kuststaat souverain is over de territoriale zee, zij het binnen de kaders zoals door dit verdrag aangegeven. Over de breedte van de territoriale wateren kon men het in Genève in 1958 niet eens worden, maar meer dan 12 mijl moet uitgesloten worden geacht, omdat de aansluitende zone 12 mijl uit de kust zijn begrenzing vindt. Op de derde zeerecht conferentie werd overeenstemming bereikt over een breedte van 12 mijl voor de territoriale zee.

Het verdrag van Genève somt een aantal rechten voor de kuststaat op, zoals een exclusief visrecht, het exclusieve gebruiksrecht van de luchtkolom erboven, rechten ten aanzien van de bevoegdheid delicten te bestraffen en dergelijken. Het verdrag noemt niet het recht tot verontreiniging van de internationale zee, maar sluit het evenmin uit. Wellicht moet men hier als oorzaak van zien het feit dat in 1958 der-

gelijke problemen nog niet of nauwelijks in de aandacht van de conferentie stonden. Vooralsnog moet men er van uitgaan dat, omdat dit deel van de zee onder de soevereine macht van de kuststaat valt, er internationaal gezien geen regeling voor bestaat en ook moeilijk denkbaar is juist vanwege deze opdracht van soevereiniteit. Evenmin kan men hier het volle-zee-verdrag of het visserij-verdrag van toepassing verklaren. Prudentie en zelfbehoud zal de kuststaat er, moet men hopen, wel van weerhouden zijn territoriale wateren als vuilnisbelt te gebruiken. De nationale wetgevingen zullen hier nadere regelingen moeten treffen. De problematiek van de riviervervuiling is -kennelijk- oplosbaar zolang het geen internationale rivier betreft. Zo kon men in 1973 gewaar worden dat de Engelse Thames weer "schoon" was, althans dat er weer vogels en vissen bij en in de rivier leefden.

De nationale wetgeving kan dan voldoende steun geven. Problematischer is deze kwestie als er sprake is van een internationale rivier. Een van de oeverstaten kan er dan geen - nationaal - belang bij hebben dat die rivier weer schoon wordt, zoals het geval is met Frankrijk en de Rijn. Een sluitende internationale regeling komt dan moeilijk van de grond. Anderzijds is de situatie denkbaar dat er wel een internationale regeling bestaat maar dat een van de partijen weigert die juist na te leven. Zo zijn sinds 1960 in de verdragen tussen Nederland en België met betrekking tot de verbetering van het kanaal van Gent naar Terneuzen, bepalingen over de waterkwaliteit opgenomen, maar dit heeft "in de praktijk nog niet tot het daarmee beoogde resultaat geleid" (78).

In beide gevallen kan de volgende, de verder stroomafwaarts gelegen, oeverstaat slechts pogen de rivier niet nog meer te vervuilen. Dat dit een hoogst onbevredigende situatie is behoeft niet verder uitgewerkt te worden. Overigens zal aan deze problematiek verder voorbij gegaan worden, omdat die buiten de scope van deze studie valt. Alleen dient gesteld te worden dat oplossen van de problematiek van de vervuiling van het marine milieu vrijwel illusoir blijft als de rivieren vervuiling in de zee blijven storten. (79).

3. Vervuiling van de zee door radio-actieve stoffen

Op twee wijzen kan de zee verontreinigd worden door radio-actieve stoffen: door het dumpen/lozen van radio-actief afval en door radio-actieve neerslag. De eerstgenoemde vorm van verontreiniging geschiedt door middel van schepen en - hypothetischerwijze- vliegtuigen.

Het radio-actief afval van kerncentrales bedroeg in 1958

over de gehele wereld ongeveer 10.000 ton. In 1965 was dit, volgens een voorzichtige schatting, 100.000 ton en sommigen voorspellen voor het jaar 2000 één miljoen ton terwijl anderen zelfs rekenen op 10 miljoen ton. Een deel van dit afval wordt of via pijpleidingen of in containers in zee geloosd. Middels pijpleidingen worden afvalstoffen met een geringe radio-activiteit, na sterk met water te zijn verdund, ver in zee geloosd. Onder meer in Frankrijk, Engeland en Nederland gebeurt dit reeds. Van 1946 tot 1959 dumpten de USA 27.000 ton afval in betonnen containers in de Stille Oceaan. In de zomer van 1967 is door vijf Europese landen 11.000 ton radio-actief afval, verpakt in containers op een diepte van 5000 meter in de Atlantische Oceaan gestort.

Engeland heeft ook wel containers in Het Kanaal gedumpt. Engeland had radio-actief afval, verpakt in containers, op een diepte van 3240 meter in de Atlantische Oceaan gedumpt op ongeveer 125 mijl ten noord-westen van Spanje. Bretonse vissers die in mei en juni ongeveer 50 mijl ten zuiden van Penmarch -50 kilometer ten zuiden van Brest- aan het vissen waren kregen sommigen van deze vaten in hun netten. Het blijkt dus dat deze containers "aan de wandel" kunnen gaan. Voeg daarbij het feit dat het onzeker is of deze vaten wel voldoende bestand zijn tegen de waterdruk en men niet weet of ze niet aangetast zullen worden, dan ziet men dat ook het dumpen in zee van radio-actief afval in containers niet zonder gevaar is (80).

Een afgevaardigde van de IAEA verklaarde: "No State has asserted the unrestricted right to dispose of radioactive wastes in the oceans without safeguards." (81).

In mei 1961 nam de WHO een resolutie aan die alle leden dringend opriep: "To prohibit all discharge of radioactive waste into watercourses or the sea, to the extent that the safety of such discharge has not been proved....". (82). Hieruit kan men een, zij het niet in een bindende regeling vastgelegde, internationale standaard afleiden die voorschrijft dat van lozing afgezien moet worden zolang niet bewezen is dat er geen gevaar dreigt. Dit te meer omdat de USA ondanks protest tegen deze resolutie, ze toch toepaste. Sinds 1970 raakt de USA zijn radio-actief afval voornamelijk op land kwijt (83), wellicht voornamelijk omdat storten in zee middels containers een dure en moeilijke zaak bleek (84). Maar Engeland dat geen grote openliggende landvlakten ter beschikking heeft blijft in zee storten (85), evenals Nederland (86). De USSR stort alleen op land.

Kirgis concludeert uit artikel 2 van het volle-zee-verdrag: "It seems clear that any sizable disposal of low-level radioactive waste into the seas without protection would violate existing norms, as would any disposal at sea of high-

level radioactive matter." (87).

Op 1 maart 1954 lieten de USA een kernbom ontploffen bij de Marshall-eilanden in de Stille Oceaan. Door een plotselinge verandering van de windrichting na de explosie werden 28 Amerikanen en 236 bewoners van de eilanden door radioactieve fall-out besmet, de laatsten omdat ze niet wisten dat het drinkwater op hun eilanden was aangetast.

Japanse vissersboten werden besmet, sommige bemanningsleden stierven, anderen werden ernstig door stralingsziekten aangetast. Van de 905 vissersschepen met in totaal 33.000 ton vis aan boord, die eind juni 1954 door de Japanse gezondheidsautoriteiten geïnspecteerd werden, werd 135 ton verdeeld over 77 boten, besmet geacht.

In maart 1954 werd deze vis gevangen in de buurt van het kustgebied, in april bij Formosa en in juni zelfs onder de Japanse kust. De Japanse visexport kwam volledig in gevaar en de voedselvoorziening heeft ernstig geleden.

Amerika heeft Japan voor de gevolgen van deze proeven een vergoeding van 2 miljoen dollar betaald met de uitdrukkelijke verklaring dat deze betaling geen schuldbekentenis was, maar een daad van menslievendheid (88).

Margolis bestreed de rechtmatigheid hiervan. Hij meent dat het creëren van een 700.000 vierkante mijl groot waarschuwingsgebied in strijd is met de vrijheden van de zee.

Deze vrijheid is absoluut, zij het gerelativeerd door zekere algemene regelen die zijn ontstaan door gewoonterecht en "not being limited to particular maritime zones" en door bijzondere regelen op basis van verdragsrecht, die echter alleen de bij een dergelijk verdrag partij zijnde staten binden (89). Deze redenering is wellicht niet geheel correct, immers het is de vraag of de zogenaamde vrijheden van de zee wel absoluut zijn (90). Maar in ieder geval kan men in het geheel geen vrede hebben met de redenering van McDougal die meent dat de redelijkheid, gemotiveerd op basis van zelfverdediging, dergelijke proeven toestond (91).

Artikel 25 van het Verdrag inzake de Volle Zee luidt:

- "1. Iedere Staat dient maatregelen te nemen ter voorkoming van de verontreiniging van de zee tengevolge van het storten van radio-actieve afvalstoffen, waarbij rekening dient te worden gehouden met de normen en voorschriften, welke eventueel door de bevoegde internationale organisaties zullen worden opgesteld.
2. Alle Staten dienen met de bevoegde internationale organisaties samen te werken bij het nemen van maatregelen ter voorkoming van de verontreiniging van de zee of het luchtruim daarboven tengevolge van handelingen met radio-actieve of andere schadelijke stoffen."

Naar mijn mening zijn met de in artikel 2 van dit verdrag

bedoelde vrijheden uitsluitend vreedzame gebruiksvormen bedoeld. Artikel 25, die het nemen van kernproeven niet uitsluit, is dan ook onvolledig. Tijdens de discussies in de International Law Commission hierover, waren de meningen verdeeld. Pal wenste iedere daad te verbieden waarbij enig gevaar voor de zee zou kunnen ontstaan. Zourek wilde uitdrukkelijk het nemen van atoomproeven verbieden.

Bij een ontwerp-artikel van deze strekking, door Pal voorgesteld, staakten de stemmen (92).

Op de zeerecht-conferentie van 1958 kwamen de standpunten niet dichter bijeen. De Indiër Jhirad, de Tsjech Krvenka en de Rus Kilin meenden dat:

"The pollution of the high seas by dumping of radioactive waste was in any case contrary to international law."

Hoewel het voorstel van de USSR het storten van radio-actief afval in zee te verbieden verworpen werd, bleef ze op het standpunt staan dat een dergelijke handelswijze onwettig was.

Het standpunt van de westerse gedelegeerden werd verwoord door de Amerikaanse gedelegeerde: "The legality of all uses of the high seas must be determined by the application of the test of reasonableness." Over atoomproeven en het storten van radio-actief afval zei hij: "...convinced that such use was reasonable and consequently legal...". (93). Meer dan bij de ontwerp-regelen van de ILC heeft men de nadruk gelegd op internationale samenwerking. De USA en Engeland waren bevreesd dat het overlaten van actie aan de afzonderlijke staten zou leiden tot een gebrek aan onderlinge samenwerking en verspilling van energie, terwijl dit een oplossing van het probleem alleen maar zou vertragen.

Op hun voorstel nam de conferentie op 23 april 1958 dan ook een resolutie aan waarin de IAEA werd verzocht van dit probleem een studie te maken en staten bij het lozen van radio-actieve afvalstoffen te helpen door het ontwerpen van voorschriften en basisnormen (94).

Op initiatief van de IAEA werd van 16 tot 21 november 1959 in Monaco geconfereneerd over het lozen van radio-actieve afvalstoffen in zee.

Het resultaat was erg pover: de IAEA werd uitgenodigd haar studies op dit punt voort te zetten (95).

Hiervoor werden twee commissies ingesteld. Een technische commissie onder voorzitterschap van Brynielsson en een juridische onder voorzitterschap van Charles Rousseau.

De technische commissie bracht in 1961 rapport uit. Dit bevat aanbevelingen die de basis zouden kunnen vormen voor een internationale overeenkomst waarbij het lozen van radio-actief afval met dusdanige waarborgen omkleed wordt dat er geen onaanvaardbare risico's kunnen ontstaan (96).

Het Brynielsson-rapport bevat onder meer aanbevelingen met

betrekking tot de graad van radio-activiteit van in zee te storten stoffen, de daarbij in acht te nemen veiligheidsmaatregelen, de aanwijzing van stortplaatsen, standaardisatie van controle technieken en het instellen van een internationaal register, waarin de stortplaatsen en de voorwaarden waaronder door nationale autoriteiten vergunningen voor storten zijn afgegeven, zullen worden opgenomen.

Dit register is helaas nog niet ingesteld. In 1963 rapporteerde de commissie Rousseau, dat zij niet tot overeenstemming had kunnen komen. Het essentiële punt -is storten van radio-actief afval toegestaan of niet- bleek het struikelblok te zijn (97).

Het rapport van de commissie Rousseau begint met een aantal definities. Onder "disposal" wordt alleen die lozing van radio-actief afval verstaan die een bepaald aantal curies te boven gaat, waarbij de natuurwetenschappen dan moeten uitmaken hoe groot dit aantal mag zijn. Onder "sea" wordt niet alleen de volle zee, maar ook de territoriale zee en de binnenwateren van alle staten, niet zijnde de lozende staat verstaan.

Het Rousseau-rapport (artikel III) verbiedt het storten in zee van hoogwaardig radio-actief afval dat ontstaat na de eerste bewerking in het splijtingsproces. Artikel IV verklaart dat radio-actieve afvalstoffen, die nog wel in zee geloosd mogen worden in water van minstens 200 meter diepte gedumpt moeten worden. Iedere staat moet de Directeur-Generaal van de IAEA tenminste zes maanden voor de voorgenomen dumping van dat voornemen op de hoogte stellen. Hierbij moeten hoeveelheid, wijze van lozing, plaats en waarde in curies medegedeeld worden. De Directeur-Generaal licht andere belanghebbende staten in. Hij mag zelf ook een onderzoek instellen naar de voorgenomen storting en daarover met de betrokken staat contact opnemen. De achtergrond van deze voorschriften is dat een onafhankelijke organisatie kan beoordelen of de voorgenomen storting toegestaan moet worden of niet. De Directeur-Generaal mag een beslissing nemen als een aantal staten het niet eens kunnen worden over een voorgenomen lozing (artikel IX). Door het falen van de commissie op het eerdergenoemde meest principiële punt, is tot op heden geen aanbeveling van de IAEA gekomen.

In het Verdrag voor Beveiliging van Mensenlevens op Zee (98) zijn een serie voorschriften opgenomen met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen over zee. Hoofdstuk VIII bevat onder meer bepalingen omtrent classificatie, verpakking, aanduiding en stuwage van gevaarlijke goederen, die door vaartuigen over zee worden vervoerd. In het volgende hoofdstuk wordt een aantal veiligheidsvoorschriften gegeven die ook voor reactorschepen gelden.

Bepaling 12 van dit hoofdstuk is met name van belang: "Van elk ongeval, dat gevaar voor de omgeving zou kunnen opleveren, moet de kapitein van een reactorschip onmiddellijk de administratie - is de regering van de staat van registratie- in kennis stellen. De kapitein moet tevens onmiddellijk de bevoegde regeringsinstanties van het land in welks wateren het schip zich bevindt, of welks wateren het in beschadigde toestand nadert, waarschuwen". Of aan deze bepaling erg veel waarde moet worden gehecht is de vraag omdat, afgezien van de voor militaire doeleinden gebruikte atoomonderzeeërs, het aantal reactorschepen nog geen half dozijn bedraagt. Gezien de zeer hoge exploitatiekosten is een grote toename in de nabije toekomst niet te verwachten (99). Volgens artikel 6 van hoofdstuk 12 is de staat van registratie verplicht maatregelen te nemen om te voorkomen dat gevaar ontstaat op zee of in een haven voor onder meer de bemanning en de vaarwegen. In dit verdrag is geen bepaling opgenomen die deze schepen verbiedt hun radio-actief afval in de zee te lozen.

Het atoomproevenverdrag van 5 augustus 1963 (100) verklaart in de praeambule dat de verontreiniging van het menselijk leefmilieu door radio-actieve stoffen moet worden voorkomen. Daartoe zijn partijen overeengekomen geen kernproeven meer te doen plaatsvinden op bepaalde plaatsen onder hun jurisdictie of controle, evenwel met uitzondering van ondergrondse proeven. In hoeverre deze nog verontreiniging veroorzaken is mij onbekend, maar het lijkt mij niet denkbeeldig.

Bij die plaatsen is ook de volle zee genoemd. Voorzover het de verdragspartijen betreft is hiermee een belangrijke en gevaarlijke vorm van radio-actieve vervuiling uitgesloten. De Volksrepubliek China en Frankrijk weigerden echter te ondertekenen en gaan dan ook door met dergelijke niet te rechtvaardigen proeven (101). "As a result the Test Ban Treaty is probably the single most effective instrument to control pollution and one whose terms have been scrupulously adhered to by the parties." (102).

Het Antarctica-verdrag van 1959 (103) verklaart in de praeambule dat dit continent gereserveerd moet worden voor vreedzame doeleinden. Artikel V van het verdrag verbiedt dan ook expliciet iedere kernexplosie en het storten van radio-actieve afvalstoffen. De volle zee echter wordt uitdrukkelijk uitgesloten (104).

De Algemene Vergadering van de VN heeft op 7 december 1970 het verdrag inzake het verbod tot plaatsing van atoomwapens op de zee- en oceaانبodem aangenomen (105). Dit verdrag verbiedt het plaatsen van dergelijke wapenen buiten de 12 mijls zone.

Op de Brusselse conferentie van 1969 is voorgesteld de wer-

king van de Public Law Convention uit te breiden tot andere vervuilers dan olie. Een daartoe strekkende additional act werd echter niet aanvaard (106).

Tegelijkertijd met het Londense verdrag van 1973 echter is het "Protocol relating to intervention on the high seas in cases of marine pollution by substances other than oil" tot stand gekomen. Dit protocol is de aanvulling van de Public Law Convention voor andere vervuillende stoffen.

Strekking en inhoud van het protocol komen overeen met het bedoeld verdrag. Artikel I, lid 2 bepaalt dat optreden in volle zee gerechtvaardigd is bij verontreiniging of gevaar van verontreiniging door stoffen:

- a) die voorkomen op een lijst welke door het Marine Environment Protection Committee zal worden opgesteld en aan het protocol gehecht;
- b) "...those other substances which are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere, with other legitimate uses of the sea" (107).

De preambule van het Euratom-verdrag (108) vermeldt dat de deelnemende staten veiligheidsnormen op het gebied van vreedzaam gebruik van kernenergie willen creëren ter bescherming van het leven en de gezondheid van hun onderdanen.

Op voorstel van de commissie kunnen door de Raad van Euratom zogenaamde basisnormen worden uitgevaardigd en die zijn ook van toepassing op het storten van radio-actief afval (109). Artikel 37 betreft de controle op het storten van radio-actief afval. De commissie moet zes maanden voor de storting van dit voornemen op de hoogte worden gebracht, zodat ze kan nagaan of hierdoor water, bodem of lucht van een mede-partij-staat zou kunnen worden verontreinigd. Hierbij dient het college van deskundigen dat de basisnormen opstelde, geraadpleegd te worden. Binnen die zes maanden deelt de commissie haar zienswijze aan de desbetreffende staat mede. Ook stortingen op volle zee dienen haar medegedeeld te worden omdat die immers invloed op de territoriale zee en de binnenwateren van een andere partij-staat kunnen hebben. De opinie van de commissie is niet bindend maar zal meestal gevolgd worden omdat deze is opgesteld door een hoog in aanzien staand wetenschappelijk comité. Helemaal zonder machtsmiddelen is de commissie echter niet. Als de radio-activiteit in water, bodem of lucht daartoe aanleiding geeft kan de commissie een, niet bindende aanbeveling doen. In dringende gevallen echter kan ze een richtlijn uitvaardigen en de partij-staat opdragen binnen een bepaalde termijn maatregelen te nemen om het overschrijden van de basisnormen te voorkomen. Dit kan zo nodig gevolg worden door een bindende uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (110).

4. *Vervuiling van de zee door andere stoffen*

Tot deze groep verontreinigende stoffen behoren onder meer gechloreerde koolwaterstoffen, zoals DDT en aldrin. Daarnaast organische chemicaliën, zoals fenolen, oplosmiddelen, wasmiddelen en kleurstoffen. Dit zijn industriële en huishoudelijke afvalproducten. Ook anorganische chemicaliën komen in zee terecht. Deze worden vaak opzettelijk in zee geloosd. Hier is de lugubere tocht van het AKZO afvalschip "Stella Maris", alias "Constance" een goed voorbeeld van. Tot de hier bedoelde groep behoren ook lood en vanadium die door verbranding van benzine vrijkomen. Alleen de uitlaatgasen van auto's al voorzien de zee, via neerslag, van zo'n 200.000 ton lood per jaar en schaaldieren zorgen voor een aanzienlijke concentratie (111).

Naast thermische verontreiniging vormen de geweldige hoeveelheden wapens die in zee gedumpt zijn en worden een ernstige bedreiging voor het marine milieu. In 1970 dumpten de USA zenuwgas in de oceaan omdat dit de enige mogelijkheid zou zijn om van dit hoogst gevaarlijke spul af te komen (112). De USA claimden niet het recht te hebben om zenuwgas systematisch te dumpen in zee. De Secretaris-Generaal van de VN protesteerde omdat artikel 25 van het volle-zee-verdrag geschonden zou zijn (113). IJsland en de Bahama's lieten een officieel protest horen (114). De UN Seabed Committee riep de regeringen op "...to refrain from using the sea-bed and ocean floor as a dumping ground for toxic, radio-active and other noxious materials which might cause serious damage to the marine environment." (115).

Het verweer van de Amerikaanse regering was uitermate zwak. Het State Department stelde dat het besluit tot dumping eerst genomen was nadat gedurende 15 maanden de veiligheidsmaatregelen bestudeerd waren door gekwalificeerde deskundigen. De dumping zou geen bezwaar opleveren voor de mens en de USA zou geen enkele regel van internationaal recht hebben geschonden (116). Dit laatste is echter zeker onjuist omdat de USA niet samengewerkt heeft met bevoegde internationale organisaties zoals artikel 25, lid 2 van het volle-zee-verdrag voorschrijft.

Allereerst moge hier verwezen worden naar hetgeen opgemerkt is bij de vervuiling van de zee door het dumpen van radio-actieve afvalstoffen door schepen (117).

Het verdrag voor beveiliging van mensenlevens op zee en het volle-zee-verdrag zijn uiteraard van toepassing, met alle gebreken van dien, waarvan de belangrijkste wel is dat te weinig de samenwerking tussen de diverse staten benadrukt wordt. Van 9 tot 18 december 1970 heeft de FAO in Rome een techni-

sche conferentie over de vervuiling van de zee gehouden. Hier is een aantal aanbevelingen aangenomen onder andere dat in bepaalde gebieden en ondiepe wateren bepaalde afvalstoffen niet mogen worden geloosd en dat er een studie moet worden gemaakt door deze organisatie in samenwerking met de Intergovernmental Oceanographic Commission van de gevolgen van afvallozingen.

Bepaalde stoffen die wel mogen worden geloosd moeten geregistreerd worden op een centrale plaats. Over de gehele wereld moet er een monitor-systeem komen om de vervuiling te signaleren en te meten (118).

In het hierna te bespreken Amerikaanse voorstel van 1971 en het Verdrag van Oslo zijn duidelijk sporen aan te treffen van de in Rome aangenomen aanbevelingen, onder andere het systeem van de zwarte en de grijze lijst.

Tijdens de vergadering van de UN Intergovernmental Working Group on Marine Pollution, die plaatsvond van 14 tot 18 juni in Londen, werd een ontwerp-verdrag van de USA betreffende het storten van stoffen in zee besproken.

De belangrijkste elementen van dit ontwerp zijn: (119)

- alleen als de bevoegde autoriteiten daartoe vergunning hebben verleend is het toegestaan vanaf het vasteland stoffen naar de zee te vervoeren met het doel deze in zee te storten. Dit kan een algemene (voor een serie lozingen van dezelfde stof) of een bijzondere vergunning (voor een enkele lozing) zijn (120);
- het is verboden stoffen in zee te storten waardoor de gezondheid van de mens, het marine milieu, de recreatiemogelijkheden en het bestaande en toekomstige economische gebruik van de zee in gevaar worden gebracht. Bij het verlenen van een vergunning dient de nationale staat hiermee rekening te houden;
- bij het verlenen van een vergunning dienen de staten in de overwegingen te betrekken de mate waarin de stoffen langs natuurlijke weg worden afgebroken, de hoeveelheid en concentratie van de desbetreffende stoffen en de voor de storting voorgestelde plaats. De nationale staat dient ook een passend mechanisme voor het toezicht op de naleving te creëren (121).

Het beleid in deze zal moeten worden toevertrouwd aan een algemene vergadering die minstens eenmaal in de drie jaar bijeenkomt. Deze conferentie zal zich bezighouden met het verzamelen van informatie betreffende het effect van de diverse stoffen op het zeemilieu en met het verspreiden van deze gegevens. Daarnaast doet de conferentie aanbevelingen met betrekking tot stoffen waarvan het storten in zee geoorloofd is en ten aanzien van maatregelen waardoor effectieve naleving van de internationale regeling wordt verzekerd.

Bovendien draagt de conferentie zorg voor de registratie van stoffen waarvan storting in zee heeft plaatsgevonden. De partij-staten zullen aan de conferentie eenmaal per jaar mededeling doen van de in zee gestorte stoffen en van de hoeveelheid en van de plaats (122).

Ook hier weer te weinig nadruk op het onloochenbare feit dat de zeevervuiling uitsluitend in internationaal verband bestreden kan worden. Dit ontwerp is nooit verder gekomen dan het ontwerp-stadium.

Ook de exploratie en exploitatie van andere stoffen dan olie op het continentaal plat en de oceaانبodem zullen aan de verontreiniging van het marine milieu kunnen bijdragen.

De winning van vaste mineralen geschiedt momenteel door baggerwerkzaamheden. Door dergelijke activiteiten wordt de natuurlijke situatie op de zeebodem verstoord met als gevolg dat de flora en fauna op de zeebodem ernstige schade kunnen leiden. Dit geldt niet alleen voor de marine flora en fauna, die aanwezig is op de plaats waar gebaggerd wordt. Ook aan deze ontwikkeling is nog lang geen eind gekomen: "...Substantial engeneering data and calculations show that it would be profitable to mine -from the sea- materials such as phosphates, nickel, copper, cobalt and even manganese at today's (1964) costs and prices. And I firmly believe that within the next generation, the sea will be the major source of not only those materials but of molybdenum, vanadium, lead, zinc, titanium, aluminium, zirconium and several other metals as well But most important, the sea floor nodules should prove to be less expensive sources of manganese, cobalt, copper and possibly other metals than our present land resources." (123).

Teneinde niet in herhalingen te vervallen moge hier verwezen worden naar het opgemerkte bij de bespreking van de verontreiniging van de zee door oliewinning.

5. "Soort"-verdragen vervangen door "bron"-verdragen

Op regionaal niveau is reeds een verdrag tot stand gekomen. Op uitnodiging van de Scandinavische landen werd van 19 tot 22 oktober '71 in Oslo een internationale conferentie gehouden over de verontreiniging van de zee door het storten van stoffen in zee door schepen en vliegtuigen. Nederland, België, Frankrijk, West-Duitsland, Portugal, Spanje, Ierland en IJsland namen de uitnodiging aan. Rusland en Polen woonden de conferentie niet bij omdat de DDR niet ook was uitgenodigd. Gevolg hiervan is dat een groot deel van de Oostzee uitgesloten is van de werking van het verdrag van 15 februari 1972.

De motivering voor het verdrag laat aan duidelijkheid niets te wensen over (Trb.1972, 62).

"....dat gezamenlijk optreden door de Regeringen op nationaal, regionaal en mondiaal niveau noodzakelijk is om verontreiniging van het marine milieu te voorkomen en te bestrijden; dat het van belang is dat de Staten de daarvoor meest in aanmerking komende middelen aanwenden ter voorkoming van zodanige verontreiniging en dat producten en methoden dienen te worden ontwikkeld die de hoeveelheid te lozen schadelijk afval terugbrengen;

.... dat internationale maatregelen zonder verwijl kunnen en moeten worden genomen teneinde de verontreiniging van de zee tengevolge van het storten van schadelijke stoffen uit schepen en luchtvaartuigen te bestrijden...." (124).

Uitgangspunt van het verdrag is het voorkomen van verontreiniging van de zee door het storten van stoffen in zee, waardoor schade kan worden veroorzaakt aan de gezondheid van de mens, de levende rijkdommen van de zee en de recreatiemogelijkheden of waardoor inbreuk wordt gemaakt op andere legitieme vormen van gebruik van de zee. Het verdrag heeft betrekking op dumping in het noord-oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de noordelijke Ijszee voorzover deze wateren zich uitstrekken ten noorden van 36° noorderbreedte en tussen 51° oosterlengte en 42° westerlengte, met dien verstande dat het grootste deel van de Middellandse Zee en de Oostzee er buiten vallen (125).

Partijen komen voorts overeen dat ze de bepalingen van het verdrag ook buiten deze wateren zullen toepassen (126).

Onder "schepen en luchtvaartuigen" worden verstaan alle zee-gaande schepen en luchtvaartuigen, onverschillig van welk type ze ook zijn.

Ook luchtkussenvoertuigen, drijvende vaartuigen al dan niet met eigen voortstuwingsmiddelen alsmede vaste en drijvende platforms vallen onder de bepalingen van dit verdrag.

De strekking is dus wijder dan onder andere de Londense olie-conventies, omdat oorlogs- en andere staatsschepen evenals bijvoorbeeld boorplatforms niet worden uitgesloten.

Niet onder storten worden begrepen de lozing voortvloeiende uit de normale exploitatie en het deponeren van stoffen "met een ander oogmerk dan er zich enkel en alleen van te ontdoen, mits zulks niet strijdig is met het doel van dit verdrag." (127).

Artikel 4 van het verdrag schrijft partijen voor hun beleid in deze te harmoniseren.

Het verdrag kent drie categorieën van stoffen:

1. Stoffen waarvan het storten in zee categorisch verboden is (de zogenaamde " zwarte lijst", zie bijlage I bij dit verdrag), artikel 5;

2. stoffen, waarvan de storting alleen mag plaatsvinden indien de bevoegde nationale autoriteit een vergunning heeft verleend (de zogenaamde "grijze lijst", zie bijlage II bij dit verdrag), artikel 6;

3. stoffen die zonder meer gedumpt mogen worden.

De onder 2 bedoelde autoriteit is de nationale overheid.

Indien een vergunning wordt verleend moeten voorschriften gegeven worden met het oog op de aard en de hoedanigheid van de stoffen, de plaats van de lozing, de wijze waarop gestort gaat worden, de bescherming van andere legitieme gebruiksvormen van de zee en bovendien moeten alternatieven voor de dumping overwogen worden (128).

De nationale autoriteit moet zich op de hoogte stellen van de samenstelling van het afval alvorens een vergunning af te geven (129). Partijen zijn verplicht overzichten samen te stellen van de aard en kwaliteit van in zee gestorte stoffen, de wijze waarop storting heeft plaatsgevonden en datum en plaats van de dumping. Deze overzichten dienen te worden overgelegd aan de commissie.

Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende landen (130). Artikel 17 geeft de commissie de volgende bevoegdheden:

1. toezicht uitoefenen op de naleving van het verdrag, het bestuderen van de door de staten overgelegde overzichten van stortingen, waarvoor vergunning is verleend;
2. het beoordelen van de controle maatregelen op doeltreffendheid;
3. aanbevelingen doen in verband met eventuele amendementen op de in de bijlage vervatte voorschriften; voor de aanvaarding is unanimiteit in de commissie vereist.

De commissie zal haar eigen procedure-regelen vaststellen (131). In bijzondere omstandigheden is het storten van verboden stoffen in zee niet strijdig met dit verdrag. Artikel 8 luidt: "Het bepaalde in de artikelen 5, 6 en 7 is niet van toepassing in geval van overmacht, tengevolge van noodweer of enige andere oorzaak waardoor de veiligheid van mensenlevens, een schip of een luchtvaartuig wordt bedreigd...". Doet een dergelijk geval zich voor dan dient de commissie onmiddellijk volledige en gespecificeerde informatie te krijgen. Meesteen verdrags-partij in een noodsituatie dat het storten in zee van stoffen die voorkomen op de zwarte lijst de enige oplossing is om onaanvaardbare gevolgen, gevaren en/of schade op het vasteland te voorkomen, dan dient deze staat onmiddellijk overleg te plegen met de commissie.

De commissie doet dan aanbevelingen aan de desbetreffende staat, die verplicht is de commissie te informeren over de naar aanleiding van de aanbevelingen genomen stappen. In een dergelijke noodtoestand zullen de staten elkaar bijstand ver-

lenen (132).

Partijen moeten samenwerken bij het wetenschappelijk onderzoek, ook dat naar alternatieve vernietigingsmethoden. De verdragstaten controleren de naleving van deze conventie wat betreft

- a) schepen en vliegtuigen die bij de partij-staat geregistreerd zijn en
- b) schepen en vliegtuigen die binnen ieders territorium afvalstoffen laden, die in zee gestort moeten gaan worden of waarvan een vermoeden bestaat dat ze dat gaan doen.

In navolging van de -geamendeerde- conventie van Londen van 1954 had men beter kunnen spreken van schepen die de nationaliteit van een partij-staat dragen naast registergegevens. Dit verdrag is de eerste internationale regeling wat het storten van afvalstoffen in zee betreft.

Hoewel deze regeling navolging verdient zijn er toch wel de volgende kanttekeningen bij te maken. Belangrijke gebreken zijn:

- de lozing door middel van pijpleidingen en via rivieren is buiten beschouwing gebleven. De Nederlandse regering schrijft in de Memorie van toelichting bij het ontwerp Rijkswet ter goedkeuring van het verdrag van Oslo, dat dit om praktische redenen zo gedaan is. Op het onderhavige gebied leek het mogelijk snel tot overeenstemming te komen (133). Deze redenering is te pragmatisch om overtuigend te zijn;
- onduidelijk is de bepaling welke voorzieningen de staten zullen treffen ingevolge artikel 15, lid 3 (passende maatregelen tegen overtreding). Deze bepaling is te beperkt. Immers de vraag is of dwangbepalingen geoorloofd zijn voor de delen van de volle zee die onder de werking van dit verdrag vallen;
- er is geen aansprakelijkheidsregeling (134).

De conventie van Oslo werd op mondiaal niveau gevolgd door het Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging van de Zee tengevolge van het Storten van Afval en Andere Stoffen (verdrag van Londen, 1972) (Trb.1973, 172).

Tijdens de tweede zitting van de voorbereidende Commissie voor de VN-conferentie over het menselijk leefmilieu, is de intergouvernementele werkgroep zeeverontreiniging ingesteld. De werkgroep boog zich over de afval-stortingen in zee, maar kwam niet tot overeenstemming. Om toch nog te pogen tot resultaten te geraken voor de Stockholmse conferentie, kwamen in april 1972, 29 staten op uitnodiging van de IJslandse regering te Reykjavik bijeen. Een unaniem ontwerp kon niet worden opgesteld. Een laatste poging in mei 1972 baatte ook niet en het gevolg was dan ook dat de VN-conferentie te Stockholm be-

val dat er een conferentie gehouden moest worden. Dit geschiedde van 30 oktober tot 13 november 1972 te Londen. Onder meer de USSR deed voor het eerst mee aan internationaal overleg in deze materie (135).

De praeambule van het verdrag van Londen van 1972 herhaalt artikel 21 van de Stockholmse verklaring (136): "... dat de Staten,..., het soevereine recht hebben hun eigen bronnen te exploiteren volgens hun eigen milieubeleid en dat het hun plicht is erop toe te zien dat de binnen hun rechtsmacht of onder hun controle uitgeoefende werkzaamheden geen schade berokkenen aan het milieu van andere Staten of aan buiten hun nationale rechtsgebied gelegen gebieden."

Het verdrag benadrukt de noodzaak van regionale samenwerking binnen de lijnen van een verdrag op mondiaal niveau (137). Dit Londense verdrag volgt hetzelfde systeem als het verdrag van Oslo.

Artikel II roept op tot harmonisatie van het beleid.

Ten behoeve van de ontwikkelingslanden is in artikel II bepaald dat de partijen de verdragsverplichtingen kunnen uitvoeren al naar gelang hun wetenschappelijke, technische en economische mogelijkheden.

Volgens de definiëring van artikel III vallen boorplatforms onder de werking van dit verdrag en valt "het zich ontdoen van afval of andere stoffen, onmiddellijk of middellijk afkomstig van de exploratie, de ontginning en de verwerking op zee van mineralen die zich in de zeebodem bevinden" niet onder de bepalingen van dit verdrag. Bovendien verklaart artikel VII, onder 4 dat dit verdrag niet van toepassing is op schepen en luchtvaartuigen die ingevolge het volkenrecht de immuniteit van staten genieten.

Mij is deze verschraving van het verdrag van Oslo slechts verklaarbaar door de deelname van de USSR.

Het verdrag van Londen van 1972 kent evenals het Oslose-verdrag het systeem van een "zwarte" en een "grijze" lijst. De stoffen voorkomend op de zwarte lijst mogen niet geloosd worden.

Voor de stoffen opgenomen in de grijze lijst eisen beide verdragen een bijzondere, voor elk geval vooraf te verlenen vergunning, waarbij het verdrag van Oslo nog bepaalt dat de commissie eerst de hoeveelheid te lozen stof van de grijze lijst moet aangeven alvorens een vergunning-plicht ontstaat.

Voor alle andere in zee te storten stoffen eist de Londense conventie een algemene vergunning, dus voor meerdere stortingen, terwijl het verdrag van Oslo een zwakker preventief instrument geeft namelijk lozen van andere stoffen moet vooraf goedgekeurd worden. In feite echter komt dit ook neer op een voortdurende vergunning.

Evenals in het verdrag van Oslo is het in één situatie aanvaardbaar stoffen van de zwarte lijst in zee te storten. Het Londense verdrag schrijft nog extra voor dat in dat geval de nationale overheid een bijzondere vergunning moet afgeven. In tegenstelling tot het verdrag van Oslo bevat het verdrag van Londen een bepaling over de aansprakelijkheid.

Artikel X:

"In overeenstemming met de beginselen van het volkenrecht betreffende de aansprakelijkheid van Staten ter zake van schade toegebracht aan het milieu van andere Staten of aan iedere andere sector van het milieu tengevolge van het storten van afval of andere stoffen, verbinden partijen zich tot het ontwikkelen van procedures voor het vaststellen van de aansprakelijkheid." Het ontbreken van nadere verplichtingen geeft slechts een leeg "pactum de contrahendo". Tenslotte verbinden partijen zich maatregelen te bevorderen ten behoeve van het marine milieu onder meer wat de lozing/dumping van middelen voor chemische en biologische oorlogsvoering betreft (138). Hoewel dit geschrift enige regionale beperkingen kent, in die zin dat voornamelijk aandacht is besteed aan de problematiek en de regelingen met betrekking tot de Noordzee, is het goed hier op te merken dat het verdrag van Oslo een andere regionale pendant heeft gekregen en wel het verdrag van Barcelona, wat het Oslose systeem volgt (139).

In het verdragenrecht is recentelijk het systeem van regelingen treffen naar het soort vervuilende stof, gekoppeld aan het toevallige type vervuiler, min of meer verlaten en is gekozen voor regelingen naar het type vervuiler, min of meer onafhankelijk van de soort vervuilende stof.

Zo is in de International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (140) in het algemeen gesteld dat dit verdrag de algehele uitsluiting van verontreiniging van de zee door schepen wil bereiken. Uitsluiting van vervuiling door "oil and other harmful substances". Interessant is de omschrijving van "harmful substance", n.l.: "any substance which, if introduced into the sea, is liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea...". Hieruit blijkt dat men nog niet verder wil gaan dan de gevarengrens, waarover meer in hoofdstuk VI.

Dit Londense verdrag, dat bedoeld is de olieconventies (1954, 1962 en 1969 van Londen) uit te breiden en te vervangen, werkt niet direct met lozingsverboden of lozingsvergunningen. Daarvoor wordt expliciet verwezen naar het verdrag van Londen ter voorkoming van verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen (1972).

Onder "discharge" wordt dan ook niet verstaan de in dat ver-

drag van 1972 toegestane operationele lozing (artikel 2, lid 3, sub b,i). Het Londense verdrag van 1973 schept een preventief instrument om de zeevervuiling te lijf te gaan.

De bijlagen bij het verdrag van 1973 geven aan welke schepen een certificaat van hun thuisstaat nodig hebben. Bijlage I verklaart dat elk schip een dergelijk certificaat nodig heeft. Uit de bijlage blijkt ook dat het certificaat slechts betreft een "oil pollution prevention certificate". Hoewel het verdrag deze beperking niet kent, heeft de bijlage de certificaat-eis tot olieverontreiniging beperkt.

Een dergelijk certificaat betreft de zeewaardigheid van het schip, houdt in dat de vlagstaat van het schip niet aanneemt dat het schip gevaren kan opleveren voor het marine milieu, bijvoorbeeld door het ontbreken van aangepaste apparatuur om verstookte of te verstoken olie te beletten het schip te verlaten.

Dit certificaat kan door elke partij-staat gecontroleerd worden. Het gehele schip mag pas gecontroleerd worden als er "clear grounds for believing that the condition of the ship or its equipment does not correspond substantially with the particulars of that certificate" zijn. Een andere staat dan de thuisstaat kan die inspectie uitvoeren als het schip in zijn haven ligt. Voldoet het schip niet aan het certificaat, of is er in het geheel geen certificaat, dan kan de inspecterende staat het schip beletten uit te varen totdat het geen onevenredige bedreiging voor het marine milieu meer vormt.

De eerste bijlage bevat tevens nog een algemeen verbod olie in zee te lozen, zij het met dezelfde nuancering als het verdrag van Londen van 1954, zoals dat in 1969 geamendeerd is. Daarnaast staat het verdrag van 1973 slechts lozing toe voor wat nieuwe tankers betreft, van 1/30.000 deel van hun inhoud, terwijl tankers tevens aan boord moeten hebben "an oil discharge monitoring and control system".

Wordt een schip onnodig opgehouden dan ontstaat ingevolge artikel 7, een verplichting tot het uitkeren van schadevergoeding voor de ophoudende staat.

Het verdrag treedt in werking bij de vijftiende ratificatie, mits daaronder die staten begrepen zijn die samen tenminste 50 procent van de wereldhandelsvloot bezitten.

Op 4 juni 1974 werd te Parijs de Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources gesloten (141). Ook dit verdrag regelt de bescherming van het marine milieu tegen vervuiling door een bron, waarbij de soort vervuilende stof minder relevant is (Trb.1975, 29).

Dit verdrag betreft de zeevervuiling door bronnen op het vasteland. Uitstromende rivieren zijn hier niet onder begrepen, omdat daarin het verdrag van de Raad van Europa zou

voorzien (142).

Ook dit verdrag werkt met het principe van een grijze en een zwarte lijst (artikel 4). Van de in bijlage A, deel I opgesomde stoffen wordt bepaald dat de staten de aantasting van het marine milieu door deze stoffen zullen elimineren -eventueel trapsgewijze- terwijl de aantasting door de in het tweede deel van de bijlage genoemde stoffen gelimiteerd moet worden. Gelimiteerd, dus niet geheel geëlimineerd.

Het verdrag van Parijs spreekt niet van een vergunning tot lozing. Het kent slechts de goedkeuring tot lozing die geregeld opnieuw moet worden gezien. Dit systeem geldt voor de stoffen van de grijze lijst.

In het derde deel van bijlage A worden radio-actieve stoffen genoemd die een gevaar voor het marine milieu betekenen.

Artikel 5 van deze conventie bepaalt dat maatregelen genomen moeten worden door de partijen om vervuiling van de zee met deze stoffen te elimineren.

Hier ontbreekt de toevoeging dat dit eventueel trapsgewijs mag geschieden. Dus dit type van vervuiling moet direct gestopt worden.

Er zal een commissie van vertegenwoordigers in het leven roepen worden die onder meer tot taak heeft:

- supervisie op de uitvoering van het verdrag uit te oefenen;
- de effectiviteit van de genomen maatregelen te bezien;
- het opstellen van programma's en maatregelen ter effectivering van de in artikel 4 genoemde plicht en
- het doen van aanbevelingen in verband met artikel 9.

Artikel 9 bepaalt dat, als enige verontreinigende stof niet in bijlage A voorkomt, de staat die bevreesd is dat er aan de lozing van die stof toch nadelige gevolgen verbonden zullen zijn, overleg moet voeren met de staat die gaat of laat lozen. De commissie kan een en ander op verzoek bezien en aanbevelingen doen.

De nationale wetgevingen zullen de verdere uitvoeringsmaatregelen moeten geven en overtredingen strafbaar doen zijn.

Opmerkelijk is ook dat de EEG in de commissie vertegenwoordigd zal zijn (143). Het verdrag treedt in werking bij de zevende ratificatie.

6. Samenvatting

Uit het voorafgaande komt duidelijk naar voren dat ten aanzien van de aantasting van het marine milieu door de scheepvaart een duidelijk stelsel aan het groeien is.

Ogenschoijnlijk werden tot voor kort regelingen gecreëerd

die één bepaalde stof of groep stoffen, die schadelijk voor het zeemilieu zijn, betreffen maar die in feite steeds ook één bron betreffen en dan nog voornamelijk de scheepvaart. Eerst zeer recentelijk is men andere vervuilingsbronnen gaan aanpakken.

Op het verdrag van Oslo na, gebruiken alle volkenrechtelijke regelingen met betrekking tot vervuiling door de scheepvaart een eng scheepvaart begrip, in de zin dat oorlogsbodems en staatsschepen uitgesloten zijn. Toch moet men zich afvragen of dit wel zo zinvol is.

Wrijwel alle besproken verdragen beperken zich tot het vrijwillig en opzettelijk lozen of storten van voor het zeemilieu giftige stoffen. Alleen de conventie van Bonn betreft ook ongevallen.

Dit is niet vreemd want dit verdrag doet niet meer dan bepalen dat partijen elkaar bij de bestrijding van de olieverontreiniging zullen helpen, gegevens en research zullen uitwisselen.

Deze samenwerkingsovereenkomst kent overigens een andere, zeer vreemde beperking: zij kan pas toegepast worden als de olie daadwerkelijk in zee is.

De olieconventies van Londen en het samenwerkingsverdrag van Bonn kennen geen preventief ingrijpen. De Public Law Convention kent een mogelijkheid tot preventief ingrijpen bij ernstig of dreigend gevaar in verband met een aantal belangen -welke opsomming tamelijk compleet is- maar territoriaal te beperkt, namelijk die delen van de zee die een direct verband hebben met de kust.

Het verdrag van Londen van 1973 voert het certificaat in: een preventief instrument in de zin dat een schip belet kan worden op zee te komen als dat schip niet kwalitatief in orde is.

Elk verdrag met betrekking tot de olieverontreiniging bevat intentieverklaringen tot samenwerking. Maar de tenuitvoerlegging wordt aan de afzonderlijke staten overgelaten, zonder enig controle- of sanctiesysteem, terwijl het Rousseau-rapport en het Euratom-verdrag toch minstens een aanzet geven voor een verdergaande internationalisatie.

De inspectiebevoegdheid uit het verdrag van Londen van 1973 doorbreekt de alleen-verantwoordelijkheid van de vlagstaat. Ten aanzien van het lozen van andere verontreinigende stoffen dan olie door de scheepvaart is een systeem van vergunningen gecreëerd.

De desbetreffende verdragen van Oslo en Londen en het Amerikaanse ontwerp-verdrag van 1971 gaan ervan uit dat bepaalde stoffen -de zwarte lijst- in het geheel niet in zee geloosd mogen worden, terwijl andere stoffen alleen met een vergunning in zee gestort mogen worden -de grijze lijst.

De Londense conventie vereist voor elke lozing een vergunning, terwijl het verdrag van Oslo een aantal stoffen aangeeft die zonder meer geloosd mogen worden, althans na goedkeuring.

Omdat mijns inziens nog onvoldoende bekend is welk gevaar iedere stof voor het marine milieu betekent is het systeem van het verdrag van Londen te prefereren.

Onjuist evenwel is dat dit verdrag boorplatforms en oorlogsschepen uitsluit.

Mits het niet te moeilijk is stoffen van de ene naar de andere lijst over te hevelen heeft het Londense systeem nog dit voordeel dat de meest recente wetenschappelijke gegevens invloed kunnen hebben op het al dan niet verlenen van een vergunning.

Een compleet vergunningenstelsel à la het verdrag van Londen, gecombineerd met een stelsel van preventief toezicht, waarvan het certificaat een belangrijk onderdeel is (verder valt te denken aan het opleggen van vaarroutes etc.) biedt een redelijke garantie dat de vervuiling van de zee aan banden wordt gelegd, mits daarnaast internationaal toezicht geëffectueerd wordt.

Hoewel het geheel van regelen met betrekking tot de vervuiling afkomstig van de scheepvaart een zekere systematiek gaat vertonen, *mag de effectiviteit ernstig betwijfeld worden, zolang de uitvoering en eventuele bestraffing aan nationale staten wordt overgelaten.*

Temeer omdat op dit gebied geen gezamenlijke richtlijnen bestaan en het twijfelachtig is of, als de wens tot uitvoering van het desbetreffende verdrag al aanwezig is, de desbetreffende staat technisch in staat is tot die uitvoering en eventuele bestraffing.

De aantasting van het zeemilieu door mijnbouwactiviteiten, buiten het dumpen van afval en andere stoffen, is tot op heden niet aangepakt.

Het verdrag inzake het continentaal plat bevat hierover een enkele bepaling, maar die kan nauwelijks enige invloed hebben omdat bedoelde bepaling veel te vaag is.

Op 3 augustus 1970 diende de USA bij de Committee on the peaceful uses of the Sea-bed and the Ocean-floor beyond the limits of national jurisdiction, een ontwerp-verdrag in met betrekking tot de "International Sea-bed area". (144).

In dit ontwerp stellen de USA voor de nationale jurisdictie te beperken tot de 200-meter diepte grens.

Daarbuiten dient er, volgens dit voorstel, een Internationale sea-bed-area te zijn, waar de staten de verplichting krijgen erop toe te zien dat "all activities in the marine environment shall be conducted with reasonable regard for explora-

tion and exploitation of the natural resources of the International Seabed Area".

De "International Seabed Resources Authority" zou bevoegd worden regels te geven met het doel de bescherming van het marine milieu.

Deze autoriteit zou ook spoedmaatregelen kunnen nemen als er ernstig gevaar dreigt voor het zeemilieu tengevolge van exploratie en/of exploitatie.

Dit voorstel gaat m.i. een eind de goede richting in.

Ik meen echter dat een dergelijke autoriteit tevens bevoegd moet zijn de vergunningen tot exploratie c.q. exploitatie af te geven. Immers in die vergunningen zit de start tot een eventuele aantasting van het zeemilieu terwijl de nationale staten als vergunningverlenende instantie teveel het eigen belang op het oog zullen hebben.

De zeevervuiling vanaf het vaste land is in het verdrag van Parijs aan de orde geweest. Het systeem van dit verdrag is weer een vergunningenstelsel voor stoffen van de grijze lijst, terwijl er een verbod gecreëerd is om stoffen van de zwarte lijst in het water te brengen. De nationale overheid zal ook deze vergunning moeten afgeven.

Het behoeft nauwelijks betoog dat basisvoorwaarde voor een goed marine milieu is dat rivieren niet permanent verontreinigd zijn en schadelijk water doen uitstromen in zee.

III. Ongeschreven volkenrecht en het zeemilieu

1. De vrijheden van de volle zee

Naast het verdragenrecht dient als bron van het volkenrecht het internationale gewoonterecht onderzocht te worden. Daarnaast kunnen nog als subsidiaire bronnen genoemd worden de algemeen erkende beginselen van het recht, de internationale rechtspraak, zij het onder het voorbehoud van het bepaalde in artikel 59 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof (1) en de leerstellingen van de meest bevoegde schrijvers.

Algemeen wordt de volle zee gedefinieerd als dat deel van het open water dat gelegen is buiten de territoriale zee en niet bevattende de binnenwateren.

Dit water mag vrijelijk door iedereen gebruikt worden. Artikel 2 van de Geneefse conventie inzake de volle zee somt een aantal vrijheden op, doch overigens behoort de doctrine van de "vrije zee" tot een der algemene leerstukken van het volkenrecht.

Dit algemeen beginsel krijgt meer inhoud als men zich realiseert dat vroeger staten wegens scheepvaart-, handels- of visserijbelangen aanspraak hebben gemaakt op uitgestrekte (water)gebieden die thans tot de volle zee worden gerekend. De hierover gevoerde discussies zijn bewaard gebleven in Grotius' "Mare Liberum" (1609) en Selden's "Mare Clausum" (1617). De facto kwam aan deze strijd een eind toen Engeland - in een personele unie met de Republiek onder Willem III verenigd - de vlootheerschappij verkreeg en van een "vrije" zee meer profijt verwachtte dan van een onder zijn soevereine macht gebracht water.

De feitelijke inhoud van het beginsel van de vrijheid van de volle zee is ontstaan uit eigenbelang en uit het recht van de sterkste, terwijl ook de zwakkere staten belang bij een dergelijk beginsel hadden. Voor de sterke staten gold anderzijds nog dat zij de breedte van de territoriale zee zo minimaal mogelijk wensten. Tenslotte vloeide dit uitgangspunt voort uit overweging van het feit dat iedere nationale aanspraak op een deel van de volle zee noodzakelijkerwijs de erkenning van een dergelijke aanspraak van een andere staat met zich zou brengen.

De in artikel 2 van het volle-zee-verdrag, niet limitatief opgesomde vrijheden zijn onder meer de vrijheid van scheepvaart en visserij en de vrijheid om op de zeebodem pijplei-

dingen en kabels te leggen.

In de slotalinea verklaart dit artikel hoe die vrijheden gebruikt moeten worden: "These freedoms and others which are recognised by the general principles of International Law shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States". (2).

De redelijkheid wordt hier als toetsingsnorm ingevoerd voor het gebruik van de vrijheden van de zee, ook in het geval de ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden openen voor het gebruik. Door de toename van het verkeer en het technisch vermogen ging en gaat de volle zee een zekere mate van volte vertonen aan menselijke activiteit.

Daarnaast ontstaat een wedren om de biologische rijkdommen. De vrijheid van de een komt dan gemakkelijk in botsing met de vrijheid van de ander, tenzij zekere regelingen wat verkeer, veiligheid en verdeling van de rijkdommen van de zee betreft, door alle gebruikers in acht worden genomen. Het blijkt dat er steeds meer behoefte aan dergelijke regelingen gaat bestaan.

Dit betekent dat het vrije gebruik van de zee meer en meer neerkomt op voor ieder gelijke gebruiksrechten.

Daardoor heeft het idee zich ontwikkeld de volle zee op te vatten als een gemeenschapsgebied voor alle gebruikers en belanghebbenden.

Dit houdt tevens in dat er sprake is van een gemeenschappelijk belang van eenieder. Het gemeenschappelijke van het belang brengt een redelijke beperking mee van de vrijheid om de volle zee als economische hulpbron te exploiteren of om enig immaterieel goed van of uit de volle zee aan andere belangen op te offeren.

De redelijkheid leidt derhalve tot zelfbeperking.

Een extensief gebruik van de vrijheid door de een kan de ander in zijn vrijheid belemmeren: een overmatig gebruik kan rampzalig zijn voor allen.

De redelijkheid zal voor de handelende partij dikwijls moeilijk te bepalen zijn en een dergelijke afweging is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid.

Bovendien kan één staat een bepaald belang laten prevaleren, dat zij meent te moeten nastreven, terwijl andere staten menen dat juist dat belang niet voorop dient te staan. Het positieve besluit van één staat, genomen al dan niet binnen de grenzen van dit beginsel, werkt negatief voor meerdere anderen.

Tijdens de besprekingen, die uiteindelijk leidden tot het Verdrag inzake de Volle Zee is niet of nauwelijks aandacht geschonken aan de aantasting van het marine milieu. Bij de discussies over de inhoud van artikel 2 van het volle-zee-verdrag waren de schijnwerpers gericht op het probleem of

onder de vrijheden van de volle zee ook de vrijheid om atoomproeven te nemen gerekend moest worden.

Of onder de erkende dan wel te erkennen vrijheden ook de vrijheid om de zee te vervuilen begrepen moest worden, is niet aan de orde geweest.

Begrijpelijk omdat in die dagen deze problematiek nog niet die omvang had aangenomen als heden ten dage.

Beziat men de in artikel 2 opgesomde vrijheden nader dan blijken zij een gemeenschappelijke noemer te hebben, namelijk deze vrijheden laten, ondanks uitoefening, de zee als zodanig in tact. Visserij, een erkende vrijheid, bijvoorbeeld kan leiden tot overbevissing, maar dan treedt artikel 2, lid 2 in werking. Bovendien schrijft de visserij-conventie uitdrukkelijk voor dat maatregelen genomen moeten worden ter bescherming van de levende rijkdommen. Deze eigenschap heeft een vrijheid "tot aantasting van het marine milieu" niet, omdat de vervuiling de zee als zodanig aantast(3).

Bovendien bepaalt artikel 2, lid 2 van het volle-zee-verdrag dat de erkende vrijheden van de zee door alle staten uitgeoefend dienen te worden met inachtneming van de belangen die andere staten bij de uitoefening van de vrijheden van de zee hebben.

Stel dat het toegestaan zou zijn de zee te vervuilen dan zou hierdoor het tweede lid van artikel twee van het volle-zee-verdrag geschonden zijn of kunnen worden. Immers door de aantasting van het marine milieu tengevolge van vervuiling kunnen de vrijheden van andere aangetast worden, bijvoorbeeld doordat de visserij onmogelijk gemaakt wordt.

In het vorige hoofdstuk is aan de hand van de Noord-Zee Continentaal Plat-zaken (4) uiteengezet dat regels van verdragen een grote bijdrage kunnen leveren tot het ontstaan van internationaal gewoonterecht. Vereist is dat een multilateraal verdrag, wat het geregelde onderwerp betreft, van fundamentele betekenis is en als zodanig kan dienen als uitgangspunt bij de vorming van algemeen erkende rechtsnormen.

Uiteraard zal het aantal ondertekenaars ook een rol spelen.

In de artikelen 24 en 25 van het volle-zee-verdrag, dat praktisch door alle zeevarende naties ondertekend is, kan men een dergelijke fundamentele norm lezen. In abstracto kan die het best omschreven worden als het verbod de zee te verontreinigen. Deze norm is verder in aparte verdragen uitgewerkt (5), terwijl die uitwerkingen steeds strengere bepalingen gaan bevatten. Nog duidelijker blijkt deze fundamentele norm uit de Verklaring over het Menselijk Leefmilieu van de Stockholmse VN-conferentie en uit de verdragen van Oslo en Londen (6).

Om aan te nemen dat er een regel van gewoonterecht bestaat die aantasting van het marine milieu verbiedt, dient de

statenpractijk geraadpleegd te worden.

In hoofdstuk II zijn reeds enige resoluties van diverse organisaties opgesomd die tot inhoud hebben het verbod om radio-actief afval in zee te storten.

Hoewel de USA tegen deze resoluties protest aantekenden pasten ze ze toch toe. Dit bleek uit het feit dat een dumping van radio-actief afval in de Golf van Mexico uiteindelijk niet door ging (7).

Maar niet alleen radio-actief afval wordt in de zeeën gedumpt, ook andere afvalstoffen. Ook hier is het protest - soms - groot.

Op 19 augustus 1970 bracht de Amerikaanse marine op 165 mijl ten noord oosten van de Bahama-eilanden en 245 mijl ten westen van Kaap Kennedy het oude Liberty schip "Le Baron Russel Briggs" tot zinken.

Hierdoor werden 12.540 in beton verpakte granaten die tezamen 60 ton zenuwgas bevatten, gedumpt.

Deze dateerden nog uit de Koreaanse oorlog. Toen de granaten begonnen te lekken besloot men ze in beton te verpakken en in zee te storten. Ook in Amerika zelf stak een storm van protest op. De gouverneur van Florida diende een klacht in bij het Federale Hof te Washington, welke werd afgewezen. De Britse autoriteiten protesteerden ten behoeve van de Bahama-eilanden. IJsland stelde in zijn protestnota dat de sterke stroming de granaten zou kunnen verplaatsen en een gevaar zou kunnen gaan opleveren voor de fauna en de visserij bij IJsland. Het Russische persbureau Tass sprak van een misdadige handeling en de gewoonlijk zeer voorzichtige Secretaris-Generaal van de VN, Oe Thant, meende dat de Geneefse conventie inzake de volle zee geschonden was (8).

In het vorige hoofdstuk is nog een aantal gevallen aangestipt en meningen van organisaties gegeven.

Kirgis concludeert:

"The clearest norm, and the most general, evident from US practice concerns the impermissibility of undertaking new technological activities in the shared environment without regard for environmental preservation,..US practice..suggests the evolution of a duty to consult internationally before carrying out novel activities in the shared environment" (9).

Minister van buitenlandse zaken Rogers verklaarde:

"...perhaps it is time for the international community to begin moving towards a consensus that nations have a right to be consulted before actions are taken which could affect their environment or the international environment at large. This implies, of course, that nations contemplating such actions would be expected to consult in advance other States which could be affected".(10).

Engeland, Frankrijk en anderen blijven in ieder geval afval

in zee storten, zij het "under strict control and pursuant to international consultations". (11).

Zo heeft een Britse afvalvernietigingsfabriek in april 1971 ondanks Noors en Deens protest, 350.000 ton afval buiten de Britse territoriale wateren gestort (12).

De USSR stort vrijwel geen afval in zee, omdat daar uitgestrekte braakliggende landmassa's voorhanden zijn.

Ook Nederland gaat niet vrijuit. De reis van het AKZO afvalschip "Stella Maris" heeft grote opwinding veroorzaakt (13). Op 15 juli 1971 vertrok dit met 650 ton gechloreerde koolwaterstoffen geladen schip uit Rotterdam om deze lading ongeveer 500 mijl uit de Noorse kust in de oceaan te lozen.

Op 16 juli werd dit bekend. De ambassadeurs van Noorwegen en Denemarken brachten de ernstige bezorgdheid van hun regeringen over, omdat schade voor de visserij gevreesd werd. Onder deze diplomatieke druk en onder druk van de publieke opinie werd de stortplaats gewijzigd en nu vastgesteld op ongeveer 800 mijl ten zuiden van IJsland. Toen onderweg op de Deense Far Oër eilanden olie gebunkerd zou gaan worden, protesteerde de bevolking zo hevig dat de haven weer verlaten werd.

Ondertussen hadden ook Engeland en Ierland de Nederlandse regering laten weten minder gelukkig hiermee te zijn.

De Engelse onderminister van buitenlandse zaken meende weliswaar dat er geen gevaar voor de visserij te duchten viel, maar hij betreurde het, zo zei hij in het Lagerhuis, in zee storten van dit afval omdat het zo moeilijk afbreekbaar is. Hiermee werd de kern van het probleem aangegeven.

Eigenlijk wist niemand wat er mee gedaan moest worden.

Er waren geen verdragsbepalingen die een dergelijke lozing verboden en het was onzeker of er schade voor de visserij uit zou voortvloeien. Het kwam er eigenlijk op neer dat men dergelijke lozingen liever niet had. Op 22 juli werd de "Stella Maris" teruggeroepen.

Ook de internationale rechter wil wel eens behulpzaam zijn bij het opsporen en/of formuleren van regels van internationaal gewoonterecht.

In de Trial Smelter-zaak werd uitgemaakt dat:

"No State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another State or the property of persons therein, when the cause is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence"(14). De Trial Smelter-kwestie heeft de belangrijkste uitspraak op internationaal niveau opgeleverd.

Men kan zich echter wel afvragen of deze arbitrale uitspraak nog veel betekenis heeft.

In de Corfu-kanaal-zaak verklaarde het Internationaal

Gerechtshof dat, hoewel een staat niet bekend kan zijn met alle ontwettige daden, die op zijn territorium begaan worden, iedere staat de verplichting heeft "not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States" (15).

De geciteerde uitspraken hebben betrekking op onrechtmatige daden op eigen territorium, die indruisen tegen de rechten van andere staten. Hierbij speelt de plaats waar het onrechtmatige resultaat zich manifesteert geen rol. Bij de zeevervuiling is de onrechtmatigheid gelegen in het -al dan niet oogluikend- toestaan om zeeverontreinigende stoffen aan boord te nemen (16). De plaats van lozing speelt een rol bij het ontstaan van de verplichting tot schadevergoeding. Uit het voorgaande kan men concluderen dat een (internationaal) gewoonterechtelijke regel in vorming is, of ontstaan is, die de staten verbiedt door het niet verhinderen van afval in zee te storten, aan andere staten schade toe te brengen. Niettemin al zouden de, omtrent het bestaan van een dergelijke regel aanwezige twijfels weggenomen worden, dan nog is het hoogst kwestieus of het gewoonterecht wel efficiënt genoeg de aantasting van het marine milieu kan beperken, dan wel voorkomen.

2. Mijnbouwactiviteiten en ongeschreven recht

Ten aanzien van de zeevervuiling ten gevolge van de mijnbouwactiviteiten is een van de grote onzekerheden en struikelblokken het feit dat niet duidelijk is wat de rechtstoestand van de zeebodem is.

Het grondidee van het continentaal plat is niet, zoals dat van de volle zee en territoriale zee, historisch gegroeid. Eerder is ontstaan van begrip en inhoud van het begrip continentaal plat technologisch bepaald. De technische ontwikkelingen maakten het mogelijk de zeebodem te exploiteren tot een bepaalde diepte, die meestal samenvalt met de lijn waarlangs de zeebodem ineens een breuk vertoont. Tot die "breuklijn" is de diepte van de zee 200 tot 400 mtr, terwijl na die lijn diepten voorkomen van duizenden mtrs. In 1945 verklaarde president Truman dat het aan de kust van de USA aansluitende continentaal plat behoorde tot die gebieden waar de USA een exclusief recht tot exploitatie bezaten (17). Door deze verklaring kreeg een tot dan toe louter geologisch begrip, politieke en juridische betekenis. Een aantal staten volgden het Amerikaanse voorbeeld. Er klonken nauwelijks protesten. Chili en Peru die niet in het bezit zijn van een continentaal plat, claimden als reactie op de gemaakte aanspraken, op stukken van de zeebodem, soevereine rechten; n.l. een stuk van 200 mijl breed te meten vanuit hun kustlijn (18).

Nu kwamen er wel protesten, temeer daar deze staten ook de luchtkolom boven dit stuk van de zee claimden, terwijl de USA zich uitdrukkelijk beperkt hadden tot de zeebodem en dan nog geen soevereiniteit opeisten. De exploitatie-claims van de diverse staten liepen bovendien niet parallel. Een regeling werd noodzakelijk. In 1958 kwam in Genève het Verdrag inzake het Continentaal Plat tot stand (19). In artikel I van dit verdrag wordt onder continentaal plat verstaan:

- ".the term continental shelf is used as referring
- a) to the sea-bed and subsoil to the submarine areas adjacent to the coast but outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits the exploitation of the natural resources of the said areas;
 - b) to the sea-bed and subsoil of similar submarine areas adjacent to the coasts of islands."

Deze omschrijving is erg ruim. Goldie (20) meent dat de grens van het continentaal plat daar ligt waar de mogelijkheid tot exploitatie ophoudt. Het zogenaamde continentaal plat zou derhalve de gehele zeebodem kunnen omvatten. Akehurst (21) evenwel meent dat de term "adjacent" voldoende aangeeft dat die delen van de bodem van de oceanen, die niet aan de kust aansluiten, niet tot het continentaal plat behoren, omdat deze niet "adjacent" zijn.

Dit is niet juist omdat de term "adjacent" behoort bij het begin van de onder (a) genoemde volzin, terwijl de rest van dat deel van de definitie beheerst wordt door het al dan niet exploitabel zijn. Meer hout snijden de overwegingen van Akehurst dat

- 1) het Internationaal Gerechtshof (22) beslist heeft dat onder continentaal plat uitsluitend de voortzetting van het vasteland mag worden verstaan en
- 2) dat het continentaal plat in wezen een geologisch begrip is.

Door dit laatste wordt het overtrokken, de bodem van de oceanen ver verwijderd van het vasteland, te rekenen tot het continentaal plat.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat op de Geneefse conferentie bedoeld zou zijn ook de oceaانبodem na bedoelde breuklijn tot het continentaal plat te rekenen. Toch blijft het ondoenlijk de grens van het continentaal plat aan te geven. Ook de "North Sea Continental Shelf"-zaak toonde dit aan. Recente technische ontwikkelingen hebben het mogelijk gemaakt olieboringen te verrichten tot op grote diepten. Exploitatie schijnt economisch verantwoord te zijn (23).

De Commission on Marine Science, Engeneering and Resources onderkent dat de zeebodem gebruikt kan worden om kernenergiecentrales te vestigen. Op een diepte van 45 tot 55 meter zou-

den deze buiten het bereik van het effect van een storm zijn. Dergelijke installaties leveren niet alleen een gevaar van radio-actieve verontreiniging doch eveneens zouden ze de temperatuur van het zeewater doen stijgen.

Duidelijk is dat de natte mijnbouw niet alleen de zeebodem, voorzover die behoort tot het continentaal plat, bedreigt maar ook het deep sea-bed.

Voor het deep sea-bed geldt geen enkele regeling.

Dit betekent dat het niemand verboden kan worden de bodem van de oceaan te exploreren en te exploiteren. Dit is een uitermate onbevredigende situatie. De verontreiniging wordt in de hand gewerkt omdat er geen enkele autoriteit is die daar regels voor kan geven.

Anderzijds is de situatie voor de maatschappijen die de ontginning ter hand nemen ook niet ideaal omdat die zeker willen zijn van een recht, dat momenteel niemand ze kan geven. Dit risico zou nu zo getaxeerd kunnen worden dat het wenselijk lijkt zoveel mogelijk te produceren tegen zo laag mogelijke kosten. "Wastes are disposed of in the oceans partly because the costs and risks of putting them elsewhere are greater." (24).

Dat dit een zware bedreiging is voor het marine milieu behoeft geen betoog. Het zou waarschijnlijk de beste oplossing zijn de VN, of enige andere autoriteit, het recht te geven licenties voor exploitatie van het deep sea-bed te verlenen. Immers dan zouden, meer dan in enige andere constructie, de rijkdommen van de zeebodem aan allen ten deel vallen. De royalties die op deze manier verkregen worden zouden gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van de ontwikkelingslanden en misschien zou het budget van de VN eruit gefinancierd kunnen worden, zodat deze organisatie minder afhankelijk van de lid-staten zou kunnen worden.

In november 1967 deed Malta een dergelijk voorstel in de Algemene Vergadering van de VN. (25).

De Algemene Vergadering benoemde een commissie om dit voorstel te bestuderen. Aanvankelijk zat er weinig schot in; de technisch hoog ontwikkelde landen en de landen met een lange kustlijn waren er geen groot voorstander van. In 1968 werd resolutie 2467 (XXIII) door de Algemene Vergadering aangenomen.

Deze resolutie verklaart onder andere:

".... it is in the interest of mankind as a whole to favour the exploration and use of the sea-bed and the ocean floor and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction, for peaceful puposes..." en "...such exploitation should be carried out for the benefit of mankind as a whole, irrespective of the geographical location of States, taking into account the special interests and needs

of the developing countries."

In resolutie 2749 (XXV), de Declaration of principles governing the limits of national jurisdiction, wordt als beginsel geformuleerd dat:

"The sea-bed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction.... as well as the resources of the sea, are the common heritage of mankind".

Hier is sprake van internationalisatie van de rijkdommen van de zeebodem, evenals die van de zeebodem zelf -zoals ook in resolutie 2467.

Ten aanzien van het marine milieu bepaalt resolutie 2749:

"With respect to activities in the area and acting in conformity with the international regime to be established, States shall take appropriate measures for and shall co-operate in the adoption and implementation of international rules, standards and procedures for, inter alia:

- a) prevention of pollution and contamination, and other hazards to the marine environment, including the coastline, and interference with the ecological balance of the marine environment;
- b) protection and conservation of the natural resources of the area and prevention of damage to the flora and fauna of the marine environment."

Voor het deep sea-bed is geen regeling van enig belang te vermelden. De resoluties die de Algemene Vergadering van de VN over dit onderwerp aannam roepen op om tot regelingen te komen, waarin -soms- indicatief wordt aangegeven hoe het recht zich zou dienen te ontwikkelen.

De geschetste technologische ontwikkelingen maken een onderscheid continentaal plat - deep sea-bed overbodig.

De exploitatie van de natuurlijke rijkdommen is mogelijk tot onwaarschijnlijke diepten. Hiermee is in feite de bodem geslagen uit het begrip continentaal plat -zij het niet in geologische zin- en zeker uit de ontstaanredenen.

Echter in de gegeven situatie van het hier en nu blijkt men juridisch er toch wel degelijk belang aan te hechten.

De statenpraktijk geeft geen enkel antwoord op de vraag of aantasting van het marine milieu tengevolge van mijnbouw op de zeebodem toegestaan, althans niet verboden is.

3. Algemene rechtsbeginselen en zeewaterverontreiniging

Tenslotte dient nog een enkel woord gezegd te worden over mogelijk van toepassing zijnde algemene (rechts) beginselen. Hier te vermelden is dan het burennrecht.

Dit zou als volgt omschreven kunnen worden:

Het is de redelijke regeling van vraagstukken die voortvloei-

en uit fysieke onderlinge afhankelijkheid van twee of meer staten. Deze redelijkheid moet gebaseerd zijn op onderlinge beperking van de absolute staatssoevereiniteit.

Het samen iets regelen impliceert immers afstand doen van een recht dat men daarvoor ieder even sterk bezat.

Dit beginsel is niet scherp begrensd. Toch kent Andrassy drie algemene kenmerken aan dit burendrecht toe:

"Il y a une obligation de ne pas faire ou de ne pas laisser faire ce qui pourrait causer dommage illegitime au voisin... Un deuxième trait general des obligations qui rentrent dans le cadre du droit de voisinage est la responsabilité envers l'état lésé pour les dommages causés par des actes ou faits survenus sur le territoire de l'état responsable et que cet état a provoqués ou qu'il n'a pas empêchés. Sans dommages, il n'y a pas de responsabilité. Ce ne sont que les changements préjudiciables qui sont interdits. Ce dommage doit être d'une certaine importance, et c'est le troisième trait caractéristique du droit de voisinage." (26).

Allereerst mag een staat geen illegale schade toebrengen of laten toebrengen aan een andere staat.

Ten tweede houdt het burendrecht de verantwoordelijkheid tegenover de gelaedeerde staat in voor daden begaan op het grondgebied van de buurstaat. Ten derde moet die schade van een zekere omvang zijn. Hierover zijn geen algemene richtlijnen te geven; dit zal van geval tot geval moeten worden bekeken. Goldie noemt als eerste kenmerk van het burendrecht dat het vraagt om een brede standaard van respect en erkenning.

"It obligates States, enterprises and individuals to respect the rights of others to participate in the social process." Deze waarden vloeien uiteindelijk voort uit het recht op leven, zoals artikel 3 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens het omschrijft. Goldie meent dat het principe van goede nabuurschap, evenals de rechten van de mens, eerder het perspectief van een toekomstige ontwikkeling te zien geven dan principes van positief recht.

"Indicating fundamental policy concepts, they should be viewed as having a higher significance than merely being justifications for some previously decided cases." (27).

Alhoewel het principe van goede nabuurschap slechts algemene standaarden geeft, geeft onder andere de Trial-Smelter-zaak een voorbeeld van praktische toepassing. Anderzijds zijn er vele situaties waarin een dergelijk principe gevaar loopt slechts leeg en formeel te zijn, tenzij recht en wetenschap zouden pogen het uit te rusten met speciale modificaties en betekenissen voor toepassing van afgeleide regelen.

Deze zouden zo ingericht moeten worden dat ze een antwoord kunnen geven op de behoeften in de diverse situaties, varië-

rend naar plaats en tijd.

Omdat het burennrecht slechts een algemene regel oplevert hangt zijn betekenis af van deze modaliteiten, waarvan sommige betrekking kunnen hebben op de regionaal ecologische toestand, en andere universele betekenis hebben.

In de ontwikkeling van het idee van de goede nabuurschap kan het internationale recht wellicht spectaculaire progressieve ontwikkelingen kennen.

Hiernaast kan men nog aan de regel "sic utere tuo ut alienum non leadas" denken. Men kan deze regel het best als volgt omschrijven: gebruik het uwe zo dat hetgeen van een ander is, niet geschaad wordt.

Ik meen niet dat hierin een regel van internationaal recht vervat is. Eerder zal deze regel de psychologische basis blijken te zijn bij alle pogingen de "fundamentele" vrijheden van staten te beperken door een algemeen beginsel, zelfs als noch het verdragenrecht noch het gewoonterecht een dergelijke regel inhouden.

Deze psychologische basis komt nauw overeen met wat ik zou willen noemen, internationaal fatsoen (28).

Zo bezien, en ik denk dat deze regel minstens die betekenis heeft, kan men er in ieder geval uit afleiden dat deze norm geen steun geeft aan een willekeurig gebruik van het water in de internationale rivieren en zeeën.

Deze norm geeft derhalve in ieder geval negatief aan dat de nationale soevereiniteit niet tot gevolg heeft dat men met de internationale rivieren en zeeën mag doen wat men wil.

De conclusie die uit dit -summiere- onderzoek naar internationaal *gewoonterecht en algemene rechtsbeginselen* volgt is een treurige: beide rechtsbronnen *geven geen -definitief- antwoord op de vraag of het verboden is het marine milieu aan te tasten, of de zee te vervuilen.*

Het volkenrecht beschermt de zee onvoldoende. Dat de ene staat de plicht heeft de belangen van een andere staat te beschermen tegen schadelijke handelingen van personen die onder de rechtsmacht van eerstbedoelde staat vallen, is nauwelijks een pleister op de wonde. Dat de ene staat de rechten van een andere staat met betrekking tot het gebruik van de zee moet eerbiedigen, is nauwelijks meer.

Als een conflictsituatie wordt getoetst aan de beginselen van proportionaliteit zal een afweging van de betrokken belangen moeten plaatsvinden. Deze toepassing van de rechtsnorm kan leiden tot de bevinding dat de lozing op een bepaalde plaats of van bepaalde stoffen of hoeveelheden onrechtmatig is tegenover de andere staat en derhalve moet worden stopgezet, althans moet worden beperkt c.q. dat de door de andere staat geleden schade aanmerkelijk is en derhalve

moet worden vergoed.

Deze klassiek volkenrechtelijke benadering van het vraagstuk van de zeeverontreiniging is alleen bruikbaar in geval van storten in de zee van verontreinigende stoffen, maar kan niet leiden tot een bescherming van het zeemilieu, die noodzakelijk is. Reeds niet omdat een causaal verband tussen schade en oorzaak dikwijls niet aantoonbaar is c.q. omdat er geen aanwijsbare belanghebbende is.

Het zeerecht zal dus veranderingen/modificaties moeten ondergaan (29).

IV. Volkenrechtelijke aansprakelijkheid voor schade tengevolge van de verontreiniging van de zee

1. *De grondslagen van de internationale aansprakelijkheid*

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de regionale en mondiale regelingen besproken die tot doel hebben de kwaliteit van het zeemilieu te verbeteren.

Deze regelingen hebben gemeen dat handelingen die een negatief effect hebben of kunnen hebben op het zeewater verboden zijn.

In vele gevallen wordt een absoluut verbod verzacht door de mogelijkheid te scheppen dat toch verontreinigende stoffen geloosd mogen worden, mits de lozer in het bezit is van een vergunning.

Aan deze vergunning zullen voorwaarden verbonden worden die tijd, plaats, kwaliteit en kwantiteit van de lozing nader bepalen.

Toch betekent dit alles dat verontreinigende en schadelijke stoffen in het water terecht zullen komen waardoor schade toegebracht kan worden aan het zeemilieu op zich en aan zekere natuurlijke- en rechtspersonen.

Daarnaast moet helaas geconstateerd worden dat er nog altijd illegale lozingen plaats vinden, die een min of meer crimineel karakter hebben en dus strafbaar (zouden moeten) zijn. Degene die schade tengevolge van verontreiniging lijdt wordt geconfronteerd met de vraag of die schade verhaalbaar is.

Logisch en simpel is het de veroorzaker aansprakelijk te stellen. Deze ogenschijnlijke simpelheid levert echter aanzienlijke complicaties op, immers, in het geval van meerdere vervuilers is het uiterst moeilijk die bepaalde vervuiler aan te wijzen die een bepaalde vervuiling veroorzaakt heeft bij die bepaalde natuurlijke- of rechtspersoon.

Het aansprakelijk stellen van de vervuiler lost zich uiteindelijk op in de vraag of die vervuiler schadevergoeding aan de gelaedeerde moet betalen.

Daarnaast kan de vervuiler geconfronteerd worden met intrekking van zijn vergunning tot vervuiling of met nieuwe aanvullende voorwaarden bij die vergunning.

In de door de bevoegde instantie verleende of te verlenen vergunning met haar voorwaarden, kan als consequentie van enige toegestane vorm van milieuaantasting een verplichting tot herstel van die aantasting worden opgelegd of een bij-

drage in de kosten van een ander orgaan dat die herstelling dan overneemt.

Deze situatie kan wel milieuverbeterend werken. Dat dit ook zo dient te zijn, behoeft geen betoog.

Centraal staat nu de vergunning tot vervuiling (met haar voorwaarden) bij de vraag wat de remedie moet zijn voor een milieu aantastend voorval of voorvallen.

De bedoelde vergunning met voorwaarden heeft nog een tweede aspect, namelijk preventief:

hoe kunnen voordat activiteit plaatsvindt eventuele noodlottige gevolgen uitgesloten worden. Het aansprakelijk stellen voor de schade van de vervuiler lijkt, ondanks eerder genoemde extra moeilijkheid, tamelijk eenvoudig.

Volkenrechtelijk evenwel is er sprake van grotere complicaties.

Het volkenrecht kent geen *actio popularis* (1).

Het volkenrecht erkent in principe uitsluitend de staten als rechtssubjecten, naast internationale goevernementele organisaties.

Deze organisaties hebben beperkte rechtsbevoegdheden, zijn uitgerust met een beperkte rechtssubjectiviteit, namelijk beperkt tot die handelingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken zoals die omschreven zijn in de desbetreffende oprichtingsverdragen.

In het volkenrecht is algemeen erkend dat schending van een volkenrechtelijke verplichting voor de betrokken staat aansprakelijkheid doet ontstaan. Een zodanige schending levert een inbreuk op de subjectieve rechten van een andere staat - of staten - op.

Artikel 1 van de ontwerp regelen van de ILC, zoals die op de vijftiengste en zesentwintigste zitting zijn aangenomen, luidt:

"Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State". (2).

Deze aansprakelijkheid richt zich zowel op het verrichten van met het volkenrecht strijdige daden als op het nalaten van door het volkenrecht geboden handelingen. Artikel 3 van de ontwerp-regelen:

"There is an internationally wrongful act of a State when:

- a) conduct consisting of an action or omission is attributable to the State under international law; and
- b) that conduct constitutes a breach of an international obligation of the State" (3).

Vitányi geeft daarnaast duidelijk aan welke volkenrechtelijke verplichtingen geschonden kunnen worden:

".... it is not only the violation of an obligation imposed by an international treaty, but also the failure to fulfill the duties which flow from customary international law or

from the general principles of international law that may give rise to international responsibility". (4). Hiermee is aangegeven dat een staat aansprakelijk is voor het objectieve feit van schending van een volkenrechtelijke verplichting.

Daarmee staat nog niet vast dat die inbreuk de staat ook toegerekend kan worden.

"The second element to be added is the subjective element of fault, i.e. that, considering the circumstances the performance of the activity conflicting with the international obligation or the failure to comply with the international obligation, can be imputed to the State concerned".

(5).

Naast het objectieve feit van schending van een regel van internationaal recht is de schuld van de betrokken staat aan die schending essentieel wil er sprake zijn van internationale aansprakelijkheid. Veel problemen levert dit schuldbeginsel niet op als de inbreuk op het volkenrecht ontstaat door een actieve handeling.

Problematischer wordt een en ander als er sprake is van passiviteit van de betrokken autoriteiten (nalaten), waardoor inbreuk op een regel van internationaal recht wordt gemaakt. Dit laatste probleem is des te zwaarder omdat, volgens Ago: "It can even be said that the cases in which the international responsibility of a State has been invoked on the basis of an omission are perhaps more numerous than those based on action taken by a State". (6).

In dit verband stelt Vitányi:

"International practice is strict in this respect.

The fault, and consequently the responsibility, of the State concerned was repeatedly established not only when the activity demanded by international law was deliberately omitted (culpa), but also in cases of negligence, i.e. when it was found that the competent organs would have been able, with reasonable care, to comply with the international obligation and to prevent the violation of rights". (7).

Een treffend voorbeeld van aansprakelijkheid vormt de Corfu-kanaal kwestie.

De aansprakelijkheid van Albanië berustte op het feit dat de autoriteiten nagelaten hadden het Britse eskader, op doortocht in de Albanese territoriale wateren, attent te maken op de aanwezigheid van oude mijnen (8).

In de Corfu-kanaal zaak werd reeds aangegeven dat de uitsluitende bevoegdheid van de staat tot uitoefening van gezag en toezicht op zijn territoire de aanleiding kan zijn tot vaststelling van internationale aansprakelijkheid.

Een staat is aansprakelijk als op zijn territoire inbreuk wordt gemaakt op de rechten van andere staten ook als het

niet voldoen aan de volkenrechtelijke verplichting onopzettelijk geschiedde.

"Territorial sovereignty...., involves the exclusive rights to display the activities of a State.

This right has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory". (9).

Een staat handelt door middel van zijn organen. Wil men aansprakelijkheid van een staat kunnen vaststellen dan is het derhalve noodzakelijk te weten welke handelingen van die organen aan de Staat kunnen worden toegerekend.

Artikel 5 van de ontwerp-regelen van de ILC:

"For the purposes of the present articles, conduct of any State organ having the status under the internal law of that State shall be considered as an act of the State concerned under international law, provided that organ was acting in that capacity in the case in question". (10).

In artikel 6 wordt verklaard dat onder de staatsorganen zowel vallen de organen van de wetgevende, uitvoerende als de rechterlijke macht, evenals organen met een interne zowel als organen met een externe bevoegdheid. Verder wordt gesteld dat zowel de centrale als de gedecentraliseerde overheden, als zodanig handelend, daden kunnen verrichten die de staat aansprakelijk maken (11), terwijl ook daden van personen of groepen van personen die niet de status van orgaan hebben maar in feite overheidsfuncties uitoefenen, de staat aansprakelijk kunnen doen zijn (12).

Artikel 9 tenslotte verklaart een staat aansprakelijk voor het gedrag van aan hem door een andere staat of internationale organisatie ter beschikking gestelde organen.

Artikel 10 bepaalt het volgende:

"The conduct of an organ of a State, of a territorial governmental entity or of an entity empowered to exercise elements of the governmental authority, such organ having acted in that capacity, shall be considered as an act of the State under international law even if, in the particular case, the organ exceeded its competence according to internal law or contravened instructions concerning its activity". (13).

De vraag dient nu gesteld te worden of een staat ook aansprakelijk kan zijn voor daden van particuliere personen, hetzij eigen onderdanen, hetzij op haar grondgebied verblijvende vreemdelingen.

Het internationale recht neemt aan dat de staat ook hiervoor aansprakelijk kan zijn.

Een dergelijke aansprakelijkheid voor een staat is gebaseerd

op de uit zijn territoriale soevereiniteit voortvloeiende verplichting te voorkomen, voorzover redelijkerwijs mogelijk, dat particulieren handelingen verrichten die de rechten van andere staten kunnen schenden. De staat is ook aansprakelijk als op zijn grondgebied handelingen worden voorbereid die de rechten van andere staten kunnen schenden. Deze aansprakelijkheid moet wel onderscheiden worden van de staatsaansprakelijkheid voor zijn organen. De verplichting van de staat omvat -wat betreft de handelingen van particulieren- het nemen van de redelijkerwijs te eisen maatregelen om onrechtmatige handelingen te voorkomen en te verhinderen. De schuld van de staat bij onrechtmatige daden van particulieren bestaat uit een gebrek aan waakzaamheid van de bevoegde autoriteiten.

Artikel 11 van de ontwerp regelen van de ILC:

- "1. The conduct of a person or a group of persons not acting on behalf of the State shall not be considered as an act of the State under international law.
2. Paragraph 1 is without prejudice to the attribution to the State of any other conduct which is related to that of the persons or groups of persons referred to in that paragraph and which is to be considered as an act of the State by virtue of articles 5 and 10". (14).

In gelijke zin artikel 3 van de resolutie met betrekking tot internationale aansprakelijkheid van het Instituut voor Internationaal Recht:

"L'Etat n'est responsable, en ce qui concerne les faits dommageables commis par des particuliers, que lorsque le dommage résulte du fait qu'il aurait omis de prendre les mesures auxquelles, d'après les circonstances, il convenait normalement de recourir pour prévenir ou réprimer de tels faits". Gebleken is derhalve dat een staat niet aansprakelijk is voor onrechtmatige handelingen tegen andere staten van particulieren gepleegd op zijn territoire, als hij de in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs te eisen maatregelen heeft genomen.

"Cette responsabilité de l'Etat n'existe pas si l'inobservation de l'obligation n'est pas la conséquence d'une faute de ses organes, à moins que, dans le cas dont il s'agit, une règle conventionnelle ou coutumière spéciale à la matière, n'admette la responsabilité sans faute". (16).

Is enig staatsorgaan ervan op de hoogte dat op het staatsgebied onrechtmatige daden tegen een andere staat voorbereid worden, dan moet dat orgaan ervoor zorgen dat ze niet gepleegd worden. Zijn die daden reeds gepleegd dan moet de staat ervoor zorgen dat geen herhaling plaatsvindt. Zijn die daden volgens de nationale wet strafbaar dan moet er tegen de daders strafvervolging ingesteld worden.

Is er materiële schade geleden dan moeten de gelaedeerde(n) in staat gesteld worden via een rechtsgeding schadeloos gesteld te worden. Max Huber in zijn uitspraak inzake de door Engelsen in Spaans-Marokko geleden schade:

"Enfin, la responsabilité de l'Etat peut être engagée..., non seulement par un manque de vigilance dans la prévention des actes dommageables, mais aussi par un manque de diligence dans la poursuite pénale des fauteurs, ainsi que dans l'application des sanctions civiles voulues." (17).

Tenslotte is de staat, op wiens grondgebied het onrechtmatig handelen voorbereid of gepleegd werd, verplicht de omstandigheden waaronder de onrechtmatige daad voorbereid of gepleegd werd, op te helderen en de resultaten van dit onderzoek mede te delen.

Voldoet de betrokken staat aan al deze verplichtingen dan kan de beledigde staat geen verdere genoegdoening eisen.

Weigert de betrokken staat of ageren de particulieren met zijn stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring dan heeft de staatsaansprakelijkheid hetzelfde karakter als wanneer de rechtsschendingen gepleegd zouden zijn door organen van de staat, dat wil zeggen directe aansprakelijkheid.

Vandaar dat men ten aanzien van onrechtmatig handelen van particulieren spreekt van een indirecte verantwoordelijkheid van de staat.

"It is for that reason that a State must, according to International Law, bear vicarious responsibility for such injurious acts of private individuals as it is unable to prevent". (18).

Hiermee is een algemene omlijning gegeven van de problematiek met betrekking tot de internationale aansprakelijkheid. De Internationale rechtspraak heeft tot op heden weinig jurisprudentie over milieuvervuiling opgeleverd.

Aan één zaak mag echter niet voorbijgegaan worden: de Trail-Smelter kwestie.

In de Trail-Smelter zaak werd uitgemaakt dat:

"no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another State or the property of persons therein, when the cause is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence." (19).

De Trail-Smelter zaak heeft de belangrijkste uitspraak op internationaal niveau opgeleverd. Men kan zich echter evenwel afvragen of deze zaak nog veel actuele betekenis heeft. In de Corfu-kanaal zaak (20) verklaarde het Internationaal Gerechtshof dat, hoewel een staat niet bekend kan zijn met alle onwettige daden, die op zijn territorium begaan worden zoals al eerder aangegeven- iedere staat de verplichting

heeft "not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States".

Deze uitspraak betekent voor de zeevervuiling dat het een staat verboden is regelmatig terugkerende, of voortdurende en dus aan de staatsorganen bekende, onrechtmatige verontreiniging toe te staan.

2. Aansprakelijkheid voor de aantasting van het marine milieu door de scheepvaart

In hoofdstuk II is beschreven dat de regeling wat betreft de verontreiniging van de zee door olie het verst gevorderd is.

Het zal dan ook geen verbazing wekken dat de aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging van de zee door olie eveneens het meest verregaand geregeld is.

De ramp met de Torrey Canyon is hiervan de oorzaak.

"There is no question that for those concerned with pollution the Torrey Canyon disaster was " a blessing in disguise" (21).

Als gevolg van deze ramp ging de internationale gemeenschap zich niet alleen uitvoeriger bezig houden met het opstellen van regelingen ter zake van het, al dan niet, opzettelijk lozen van olie in de zee, maar ook het vraagstuk van de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van het lozen van olie in zee kwam nadrukkelijker in het gezichtsveld.

De eerste internationale regeling, overigens niet tussen staten gesloten, op dit gebied werd door de eigenaars van tankschepen gecreëerd.

Dit is de TOVALOP (Tankers Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution) (22).

De met TOVALOP samenhangende daden van beheer en bestuur worden overgedragen aan een in Engeland geregistreerde onderneming: The International Tanker Owner Pollution Federation Ltd.

Belangrijkste elementen van TOVALOP zijn:

- to encourage immediate remedial action by participating tanker owners in the event of discharge of oil;
- to ensure financial capability of participating tanker owners to fulfill their obligations under TOVALOP through insurance coverage;
- to avoid jurisdictional problems under existing maritime law and practice;
- to place on tanker owners the burden of disproving negligence;
- to provide a national government with machinery for ma-

king valid claims notwithstanding the fact that such government might not, under international or local law have a legal obligation to remove oil discharged from a tanker or a legal right to recover removal expenses." (23).

Het cruciale punt is artikel IV. Dit stelt dat, als door schuld of nalatigheid van een tanker wegvloeiende olie schade door verontreiniging veroorzaakt aan een kuststaat dan wel resulteert in ernstig en dreigend gevaar voor de kustlijn, de scheepseigenaar verplicht is de olie te verwijderen of de door de regering van de kuststaat redelijk gemaakte kosten te vergoeden.

De bedoelde kosten zullen door de staten gemaakt moeten worden, want particulieren hebben nimmer de mogelijkheid kosten te verhalen op de scheepseigenaren onder TOVALOP.

Schade door verontreiniging wordt als volgt omschreven:

"physical contamination damage to coast lines resulting directly from a discharge of oil, and does not include damage from fire or explosion, consequential damage, or ecological impairment" (24).

Niet alleen wordt de schade zodoende naar de aard beperkt, maar ook de vergoeding wordt gemaximeerd:

namelijk 100,00 US-dollar per bruto register-ton en voor het gehele schip maximaal 10 miljoen dollar.

Eventueel met vermindering van de door de scheepseigenaar zelf gemaakte kosten.

TOVALOP gaat uit van schuldaansprakelijkheid, dat wil zeggen uitgangspunt is de schuld van de tanker, tenzij de eigenaar het tegendeel kan bewijzen.

Op 14 januari 1971 sloten de oliemaatschappijen een aanvullende overeenkomst: CRISTAL (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution) (25). Het ligt in de bedoeling dat CRISTAL zal gaan fungeren als een aanvulling op TOVALOP en als eenmaal de Brusselse Private Law Convention in werking is getreden, als een aanvulling hierop.

CRISTAL voorziet in schadevergoeding in die gevallen waarin een tanker aansprakelijk is onder TOVALOP of onder de Private Law Convention, maar onder deze regelingen bepaalde personen geen adequate schadevergoeding kunnen krijgen. Ieder natuurlijk persoon, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk lichaam, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, inclusief de staat en diens onderdanen, kan schadevergoeding krijgen. Doch alleen van die schade die veroorzaakt is op het vasteland of in de territoriale zee, alsmede vergoeding van de kosten van preventieve maatregelen en verlies of schade veroorzaakt door zodanige maatregelen.

Uitdrukkelijk wordt uitgesloten:

"any loss or damage which is remote, or speculative, or which does not result directly from the escape or discharge of oil."

Voor deze vergoedingen is een speciaal fonds opgericht, waarover het beheer gevoerd wordt door het Oil Companies Institute for Marine Compensation Ltd. (26).

Het verzoek om schadevergoeding moet binnen een jaar worden ingediend na het voorval dat een aanleiding tot de schadeclaim geeft.

Per voorval is de uitkering van CRISTAL gelimiteerd op 30 miljoen US-dollar.

Onder voorval wordt verstaan: elk feit of elke opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, waardoor schade door verontreiniging wordt veroorzaakt.

Op het maximum bedrag, waarvoor het fonds aansprakelijk gesteld kan worden, mogen de volgende posten in mindering worden gebracht:

"-The owner or bareboat charterer's maximum liability for said pollution under TOVALOP.

The amount of expenditures that the owner or bareboat charterer was entitled to make for removal of oil (as defined in TOVALOP) and to recieve reimbursement for as provided in TOVALOP.

- The maximum liability of owner or bareboat charterer with respect to such damage under applicable law, statutes, regulations or conventions.
- The maximum amount to which such persons sustaining pollution damage were entitled from any other person or from the ship or from any other vessel under applicable law, statutes, regulations or conventions providing for compensation for all or part of said damage." (27).

De Private Law Convention (1969)

Op 29 november 1969 werd te Brussel het Internationaal Verdrag inzake de Wettelijke Aansprakelijkheid voor schade door Verontreiniging door Olie ondertekend (Trb 1970, 169) (28). Het verdrag is op 19 juni 1975 in werking getreden (De Public Law Convention op 6 mei 1975).

Allereerst moet opgemerkt worden dat dit verdrag zich beperkt tot schade tengevolge van olie afkomstig van schepen. Schade tengevolge van boringen valt niet onder de werking van dit verdrag.

Oorlogsschepen en andere schepen, die eigendom zijn van een staat en niet gebruikt worden voor handelsdoeleinden, val-

len evenmin onder de werking van dit verdrag.

Eveneens vreemd is het dat de definiëring van schip enger is dan in de Public Law Convention. Immers de Private Law Convention eist dat het schip "daadwerkelijk" olie in bulk als "lading vervoert".

De kuststaat kan derhalve bijvoorbeeld tegen drijvende opslagtanks wel optreden, maar geen schadevergoeding vorderen.

De Public Law Convention is ook op een ander gebied ruimer. Immers territoriaal is de aansprakelijkheid ingevolge de Private Law Convention beperkt tot schade veroorzaakt op het grondgebied en in de territoriale wateren van een kuststaat, terwijl de Public Law Convention verder gaat (zie hoofdstuk II).

De definitie van olie evenwel is ruimer dan in de Public Law Convention. In de laatste is sprake van een limitatieve opsomming van wat onder olie moet worden verstaan, terwijl de Private Law Convention olie definieert als: "alle bestendige oliën, zoals ruwe olie, stookolie, dieselolie, smeerolie en wolvistraan....".

Het vreemde feit doet zich dus voor dat een kuststaat wel schadevergoeding kan krijgen, maar overigens niet kan optreden tegen de vervuiler.

Artikel III bepaalt dat de scheepseigenaar de enige aansprakelijke partij kan zijn, voorzover voorzien in de Private Law Convention.

De eigenaar blijft bevoegd verhaal op derden te zoeken, maar een vordering tot vergoeding van schade door verontreiniging kan niet worden ingesteld tegen ondergeschikten of lasthebbers van de eigenaar. Onder eigenaar wordt verstaan: "de persoon of personen die als eigenaar van het schip zijn teboekgesteld of, indien er geen teboekstelling heeft plaatsgehad, de persoon of personen die het schip in eigendom hebben."

Ingevolge een Russisch-Noors voorstel (29) is aan deze definitie het volgende toegevoegd: "Indien evenwel een schip eigendom is van een staat en geëxploiteerd wordt door een maatschappij, die in die staat teboekstaat als de exploitant van het schip, betekent eigenaar een zodanige maatschappij."

Als uitgangspunt voor de aansprakelijkheid werd gekozen voor de risico-aansprakelijkheid (30).

Artikel III: "De eigenaar van het schip op het tijdstip van het voorval of, zo het voorval bestaat uit een opeenvolging van feiten, op het tijdstip van het eerste feit, is, behoudens het bepaalde in het tweede en het derde lid van dit artikel, aansprakelijk voor schade door verontreiniging, veroorzaakt door olie welke ten gevolge van dit voorval uit

het schip is ontsnapt of weggevloeid".

De exonerationclausules waarnaar verwezen wordt, zijn dat:

1. de schade is ontstaan door een natuurverschijnsel van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard;
2. de schade geheel en al is veroorzaakt door een handelen of nalaten van derden met het opzet schade te veroorzaken;
3. de schade geheel en al is veroorzaakt door onzorgvuldigheid of een andere onrechtmatige handeling van een regering of andere autoriteit, verantwoordelijk voor het onderhoud van lichten of andere hulpmiddelen bij de navigatie in de uitoefening van die functie;
4. de schade het gevolg is van een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog of opstand;
5. de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een handelen of nalaten van de persoon die de schade heeft geleden met het opzet de schade te veroorzaken, of van de schuld van die persoon (31).

In artikel IV is bepaald dat indien de schade door verontreiniging is veroorzaakt door meer dan één schip de eigenaren hoofdelijk aansprakelijk zijn voor alle schade die redelijkerwijs niet te scheiden is.

Een consequentie van het principe van de risico-aansprakelijkheid is dat de eigenaar zijn aansprakelijkheid per voorval kan limiteren.

Hierop kan -uiteraard- geen beroep worden gedaan als de schade het resultaat is van de schuld van de eigenaar van het schip.

Voorwaarde voor die limitering is, dat de eigenaar tegen wie de vordering wordt ingesteld, bij de bevoegde autoriteit van een verdragsluitende staat, binnen wiens gebied de vordering wordt ingesteld, een fonds vormt gelijk aan het bedrag waarvoor hij maximaal aansprakelijk kan worden gesteld. De vorming van een dergelijk fonds heeft tot gevolg dat de schuldeisers geen rechten kunnen doen gelden op andere goederen van de eigenaar en dat de ter zake van deze vorderingen gelegde beslagen opgeheven dienen te worden. Voor eigenaars van schepen, die meer dan 2000 ton olie in bulk als lading vervoeren, bestaat de verplichting een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten, dan wel een andere financiële zekerheid te stellen tot het maximum van de genoemde aansprakelijkheidslimieten.

De aard van de schade, waarvoor de scheepseigenaar aansprakelijk is, is als volgt omschreven: "verlies of schade buiten het olievervoerend schip, veroorzaakt door bevuling

tengevolge van het ontsnappen of doen wegvloeien van olie uit het schip, waar zulk ontsnappen of doen wegvloeien ook mag plaatsvinden, daaronder begrepen de kosten van preventieve maatregelen (32) alsmede verlies of schade veroorzaakt door zodanige maatregelen" (33), volgens artikel I, sub b.

Deze aansprakelijkheidsregeling werd reeds tijdens de Brusselsese conferentie van 1969 onvoldoende geacht.

Binnen de IMCO werd dan ook een studie verricht voor het instellen van een internationaal fonds voor schadevergoeding (34). De conferentie verzocht de IMCO uiterlijk 1971 een conferentie bijeen te roepen om een aanvullende regeling voor schadevergoeding op te stellen. Twee beginselen zouden als leidraad moeten dienen:

- Victims should be fully and adequately compensated under a system based upon the principle of strict liability.
- The fund should in principle relieve the shipowner of the additional financial burdens imposed by the present Convention". (35).

Hier zij opgemerkt dat CRISTAL hier reeds in voorziet!

Het verdrag inzake de instelling van een internationaal fonds voor schadevergoeding voor verontreiniging door olie (36)

Dit verdrag werd op 18 december 1971 te Brussel ondertekend. De twee voornaamste doeleinden waarvoor dit fonds ingesteld is, zijn gelijk aan de hiervoor genoemde uitgangspunten van de resolutie waarbij de IMCO opgeroepen werd over dit probleem zijn licht te laten schijnen.

Voor wat betreft de aard van de schade en de plaats waar de schade veroorzaakt moet zijn, om aanspraak op vergoeding te kunnen doen gelden, zijn dezelfde regels als in de Private Law Convention van toepassing.

Artikel 4 somt vier situaties op die aanleiding kunnen geven tot betaling van schadevergoeding door het fonds, namelijk:

1. de aanspraak op schadevergoeding wordt niet door de Private Law Convention gedekt;
2. de scheepseigenaar is niet in staat de hem door de Private Law Convention opgelegde verplichtingen na te komen, terwijl de gegeven zekerheden (artikel VII van dat verdrag) de schade, waarvoor aanspraak op vergoeding wordt gemaakt, niet of niet voldoende dekken;
3. de schade overschrijdt de aansprakelijkheidslimieten;
4. de herkomst van de olie die de schade veroorzaakt, is niet bekend, zodat niet kan worden vastgesteld dat de

olie van een of meer bepaalde schepen afkomstig is. Het maximale bedrag dat door het fonds per ongeval kan worden uitgekeerd is 450 miljoen goud-frank. Dit bedrag kan onder invloed van allerlei omstandigheden in de toekomst door de vergadering van het fonds verhoogd worden tot ten hoogste 900 miljoen goud-frank.

Op de bedoelde 450 miljoen frank moet in mindering worden gebracht de onder de Private Law Convention daadwerkelijk betaalde bedragen en de door het fonds aan de scheepseigenaar verschuldigde schadeloosstelling. Hetzelfde maximum geldt als uitkering aan hen die schade geleden hebben door verontreiniging ten gevolge van een natuurverschijnsel van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard.

De scheepseigenaar hoeft in een dergelijk geval geen enkele schadevergoeding te betalen.

Anderzijds kan het fonds geheel of gedeeltelijk van zijn verplichting tot het verschaffen van "relief" ontheven worden als het bewijst dat, door de persoonlijke schuld van de eigenaar, het schip ten tijde van het ongeval niet voldeed aan de voorschriften neergelegd in een aantal met name genoemde verdragen. Het fonds moet dan bewijzen dat de schade geheel of deels veroorzaakt is door het niet naleven van die voorschriften.

Hierbij is het niet van belang of de vlagstaat partij is bij bedoelde conventies (37).

Het fonds hoeft ook geen schadevergoeding te betalen als de schade het gevolg is van oorlogshandelingen en dergelijke, of als het schadeveroorzakend schip eigendom is van of geëxploiteerd wordt door een staat, voor andere dan handelsdoeleinden.

Er ontstaat eerst de verplichting tot schadevergoeding als de eigenaar aansprakelijk kan worden gesteld ingevolge artikel III, lid 3 van de Private Law Convention.

Naast het hiervoor gestelde beoogt het verdrag van 1971 de risico-aansprakelijkheid van de scheepseigenaren te matigen en hen binnen zekere grenzen schadeloos te stellen.

De schadeloosstelling is beperkt tot een deel van het bedrag waarvoor de scheepseigenaar op grond van de Private Law Convention aansprakelijk is.

Bij de berekening van het door het fonds te betalen deel moet worden uitgegaan van een tweetal voorwaarden:

1. het totale bedrag waarvoor de scheepseigenaar aansprakelijk is, mag de limiet (artikel V, lid 1) niet te boven gaan, en
2. het totale bedrag waarvoor de scheepseigenaar aansprakelijk is ingevolge de Private Law Convention moet hoger zijn dan het bedrag dat verkregen wordt bij een berekening van 1500 frank voor elke ton van de tonnage van het

schip of een bedrag van 25 miljoen frank, waarbij het hoogste bedrag bepalend is.

Onder bepaalde omstandigheden kan het fonds zich garant stellen voor een deel, waarvoor het ingevolge het verdrag van 1971 aan de eigenaar schadeloosstelling verschuldigd is. Voor een dergelijke zekerheidstelling gelden de volgende voorwaarden:

- de eigenaar van het schip moet zulks uitdrukkelijk verzoeken;
- de zekerheidstelling mag nooit voor een hoger bedrag gesteld worden dan waarvoor schadeloosstelling kan worden verkregen;
- de eigenaar moet zorg dragen voor een deugdelijke verzekering voor de bedragen, waarvoor hij aansprakelijk kan worden gesteld en geen schadeloosstelling van het fonds kan verkrijgen.
- een besluit van de vergadering van het fonds waarin nadere voorwaarden kunnen worden gesteld.

Uiteraard wordt geen schadeloosstelling betaald indien het fonds bewijst dat door de persoonlijke schuld van de eigenaar van het schip, het schip niet voldoet aan de in een aantal met name genoemde verdragen gestelde eisen (38). Artikel V, lid 3 zegt, dat deze bepaling ook van toepassing is, als de staat onder wiens vlag het schip vaart of waar het schip is teboekgesteld, geen partij is bij de betreffende verdragen.

Vorderingen tot schadevergoeding of schadeloosstelling tegen het fonds kunnen slechts worden ingesteld bij de rechter van de verdragsluitende staat, waar schade door verontreiniging is veroorzaakt en preventieve maatregelen ter voorkoming en beperking van schade werden genomen.

Indien de staat geen partij is bij het fondsverdrag, maar wel bij de Private Law Convention, heeft diegene die aanspraak maakt op schadevergoeding de keuze zijn vordering in te stellen bij de rechter van de staat waar het fonds zijn zetel heeft of bij de rechter van enige andere staat, die bevoegd is ingevolge artikel IX van de Private Law Convention.

Naast de scheepseigenaren wordt het risico voor enige schade door verontreiniging ook gedragen door de bij de lading belanghebbenden, althans voorzover deze dat betreffende kalenderjaar meer dan 150.000 ton over zee aangevoerde olie in ontvangst hebben genomen, hetzij in havens of olie-opslagplaatsen op het gebied van een verdragsluitende staat, hetzij in enige opslagplaats op het grondgebied van een verdragsluitende staat, nadat de lading eerst over zee werd aangevoerd naar een haven of opslagplaats van een staat die geen partij is bij dit verdrag.

In het laatste geval wordt de aangevoerde olie eerst in aanmerking genomen voor de berekening van de bijdrage aan het fonds, nadat de olie gearriveerd is op het grondgebied van een verdragsluitende staat.

Hun deel in de aansprakelijkheid wordt gerealiseerd door een verplichte bijdrage aan het fonds, welke de vergadering van het fonds vaststelt.

Het uitgangspunt van de Brusselse verdragen, te weten de risico-aansprakelijkheid is te verkiezen boven de schuldaansprakelijkheid, omdat het onaanvaardbaar is de risico's van ongevallen met tankers af te schuiven op diegenen die daadwerkelijk schade lijden.

Al met al lijkt de aansprakelijkheidsregeling voor verontreiniging van de zee door olie redelijk in elkaar te steken. Het meest opzienbarende gebrek in deze regelingen is de territoriale beperking tot schade op het grondgebied en in de territoriale wateren van een bepaalde kuststaat.

Een tweede groot gebrek is de beperking tot schepen.

Wat betreft de aansprakelijkheidsregelingen voor schade tengevolge van verontreiniging van het marinemilieu, blijkt die met betrekking tot olie het verst te zijn gevorderd.

Immers ter zake van andere vormen van verontreiniging van het marinemilieu door scheepvaart kennen de verdragen van Oslo en Londen (39) een vergunningstelsel maar geen aansprakelijkheidsregeling.

3. Evaluatie van de aansprakelijkheid van de scheepvaart

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is aangegeven wanneer de staat aansprakelijk is voor de daden van particulieren, de zogenaamde indirecte aansprakelijkheid.

Bij vervuiling van de volle zee zal zich een dergelijke aansprakelijkheid van de betrokken staat nauwelijks kunnen manifesteren, omdat de staat dergelijke handelingen niet of nauwelijks kan voorzien of verhinderen.

De voorzienbaarheid of verhinderbaarheid van een eventuele vervuiling effectueert zich voor de staat in een lozingsvergunning.

Overschrijdt de tot verlenen bevoegde autoriteit als staatsorgaan de door het volkenrecht gestelde regelen dan is er geen sprake meer van een indirecte aansprakelijkheid maar van directe aansprakelijkheid van de staat.

Er is eveneens sprake van internationale aansprakelijkheid van de betreffende staat als een gelaedeerde vreemdeling een behoorlijke procesgang geweigerd wordt (deni de justice).

Met nadruk dient er hier op gewezen te worden dat er een *onderscheid is tussen de internationale aansprakelijkheid van de staat en de aansprakelijkheid (civielrechtelijke of strafrechtelijke) van de vervuiler, volgens diens nationale recht.*

Hierbij dient natuurlijk wel bedacht te worden dat er internationale overeenkomsten bestaan die de verplichting voor de staat in het leven roepen bepaalde gedragingen van hun onderdanen strafbaar te stellen.

In het vervolg van deze paragraaf hoop ik wel op enige situaties van parallel lopende aansprakelijkheid, volkenrechtelijk en nationaal rechtelijk, te wijzen. Hoewel de civielrechtelijke aansprakelijkheid geen onderdeel van deze studie uitmaakt zal ik een paar situaties schetsen waarin duidelijk sprake is van schuld- dan wel van risicoaansprakelijkheid.

Het internationale recht kent geen risicoaansprakelijkheid.

In de Corfu-kanaal zaak heeft het Internationaal Gerechtshof de objectieve aansprakelijkheid verworpen:

"....it cannot be concluded from the mere fact of the control exercised by a State over its territory and waters that that State necessarily knew, or ought to have known, of any unlawful act perpetrated therein, not yet that it necessarily knew, or should have known, the authors. The fact, by itself and apart from other circumstances, neither involves prima facie responsibility nor shifts the burden of proof." (40).

In deze paragraaf ga ik ervan uit dat door het verdrag van Londen van 1973 de scheiding tussen verontreiniging van de zee door olie en verontreiniging door andere stoffen gaat verdwijnen.

Dit dient dan ook te betekenen dat een dergelijke scheiding niet langer voor de aansprakelijkheidsregelingen wordt gemaakt.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat uitsluitend een regeling bestaat op dit moment met betrekking tot de verontreiniging van de zee door olie.

Aangenomen moet evenwel worden dat deze situatie aangepast zal worden. Vandaar dat in het navolgende, in overeenstemming met de verdragen van Oslo, Londen 1973, Parijs en Barcelona, algemeen gesproken wordt van stoffen van de zwarte en van de grijze lijst.

Eerst zal ik summier de aansprakelijkheid van de vervuiler de revue laten passeren, waarbij geen sprake is van internationale aansprakelijkheid voor de staat.

Immers, het zij herhaald, afgezien van een mogelijke parallelliteit dient men deze vormen van aansprakelijkheid goed te onderscheiden.

Ten aanzien van lozing van de stoffen van de zwarte lijst ligt de aansprakelijkheid zonder meer bij de scheepseige-

naar of exploitant.

Immers deze stoffen mogen in het geheel niet geloosd worden. Naar analogie van de regelingen met betrekking tot olieverontreiniging, dient de aansprakelijkheid voor schade tengevolge van lozing in zee van stoffen van de grijze lijst, eveneens bij de scheepseigenaar of exploitant gelegd te worden.

Dit is zonder meer het geval indien de scheepseigenaar of exploitant nalatigheid verweten kan worden, evenals wanneer de aan de vergunning verbonden voorwaarden worden overschreden en al helemaal als de schade ontstaan is tengevolge van een lozing zonder vergunning.

In deze gevallen is de aansprakelijkheid gebaseerd op de schuld van de scheepseigenaar of exploitant.

Ook als de vervuiling het gevolg is van een fout van een lid van de bemanning dient de eigenaar van het schip of exploitant aansprakelijk te zijn voor de veroorzaakte schade, een en ander naar analogie van de Brusselse Private Law Convention.

Of, en zo ja onder welke voorwaarden de eigenaar of exploitant een regresrecht heeft op een nalatig of fouten makend bemanningslid kan hier buiten beschouwing blijven.

Een gans andere situatie doet zich voor als er geen sprake meer is van verwijtbaarheid, maar van het enkele feit dat verontreiniging schade veroorzaakt.

Men kan hierbij denken aan een ongeval op zee tengevolge van enig natuurgebeuren, waardoor verontreinigende en schadelijke stoffen in zee komen die schade aan bijvoorbeeld de kust van een staat veroorzaken.

Indien in een dergelijk geval sprake is van een constructiefout, of iets dergelijks, in het schip dan is m.i. de scheepseigenaar aansprakelijk, waarbij zijn regresmogelijkheden ten opzichte van de bouwer/constructeur hier buiten beschouwing blijven.

Het door het Londense verdrag van 1973 vereiste certificaat levert enige nuancering op, namelijk indien de bevoegde autoriteit nalatig is geweest bij het afgeven van dit certificaat, geeft dat feit aansprakelijkheid voor die bevoegde autoriteit (i.c. de staat).

Is er geen sprake van een dergelijk gebrek aan het schadeveroorzakende schip dan is de mogelijkheid de schade aan iets of iemand toe te rekenen miniem.

Buiten de gevallen van overmacht (artikel III, lid 3) deelt de Brusselse Private Law Convention de risicoaansprakelijkheid toe aan de scheepseigenaar, in navolging van CRISTAL.

In de gevallen van overmacht kan op zijn best gezegd worden dat de mensheid schade leidt, die niet verhaalbaar is.

Triest in een dergelijk geval is dat de individuele mens of

de betreffende staat, die met de schade "aan den lijve" wordt geconfronteerd gedupeerd is.

Ik ben van mening dat voor dergelijke gevallen een fonds in het leven geroepen zou moeten worden om enig soelaas te bieden.

Men denke maar aan de enorme kosten die Frankrijk en Engeland moesten maken naar aanleiding van de ramp met de Torrey Canyon.

Als in een bepaald geval niemand voor de schade aansprakelijk gesteld kan worden dan dient de schade toch niet geheel ten laste van de toevallige gelaedeerde te blijven.

Temeer niet daar enig schadeveroorzakend voorval op zee veelal enorm veel schade tot gevolg heeft.

Naast de hiervoor gememoreerde gevallen van niet-volkenrechtelijke aansprakelijkheid moet nu de rol van de staat, als volkenrechtsubject gezien worden.

Immers indien enige lozing aan een vergunning van de nationale overheid is gebonden dan moet de vraag gezien worden of de staat aansprakelijk is en zo ja in hoeverre.

De vergunningverlener -gezien de huidige stand van het internationale recht is dat de nationale staat- pleegt een internationale onrechtmatige daad als het verlenen van de vergunning in strijd is met het desbetreffende verdrag, als de inhoud van de aan de vergunning verbonden voorwaarden, niet overeenstemt met de door de internationale regeling gestelde vereisten.

Er wordt dan immers een regel van volkenrecht geschonden. Het zal duidelijk zijn dat dit zowel kan betreffen het niet, onjuist of in onvoldoende mate stellen van de geëiste voorwaarden, als ook het stellen van met het internationale recht strijdige voorwaarden.

Door dit doen of nalaten wordt de vergunningverlener aansprakelijk voor de geleden schade.

Deze stellingname is in overeenstemming met de huidige stand van het internationale recht.

Een vergelijkbare situatie welke aanleiding was tot het ontstaan van de internationale aansprakelijkheid van de staat, wordt in artikel III van de Brusselse Private Law Convention geduid, waarin wordt gesteld dat de eigenaar van het schip niet aansprakelijk is als het voorval wat uiteindelijk tot schade leidt het gevolg is van "onzorgvuldigheid of een andere onrechtmatige handeling van een Regering of andere autoriteit, verantwoordelijk voor het onderhouden van lichten of andere hulpmiddelen bij de navigatie, in de uitoefening van die functie".

Dit verdrag bepaalt niet en hoeft dat ook niet te doen, dat de bedoelde staat dan schadevergoeding moet betalen.

De praktijk van de internationale rechter heeft dat reeds

zeer duidelijk gesteld.

"Reparation therefore is the indispensable complement of a failure to apply a convention and there is no necessity for this to be stated in the convention itself". (41).

De verdragen met betrekking tot de zeevervuiling kennen alleen de nationale overheid van de thuisstaat van het lozende schip als vergunningverlener.

Dat betekent aansprakelijkheid van die staat in de hier aangegeven situatie.

De aansprakelijkheid van de staat sluit naar mijn mening niet zonder meer uit dat de vervuiler eveneens aansprakelijk is.

Eerder noemde ik deze mogelijke parallelliteit reeds.

Indien namelijk de vergunningverlenende overheid in strijd met het volkenrecht handelt door het verlenen van die vergunning en de vergunninghouder kwade trouw -in de zin van het bewust achterhouden van gegevens, misleiding, beïnvloeding of bedrog- verweten kan worden, dan kan de vergunninghouder zich niet disculperen met een beroep op de hem verleende vergunning.

Met andere woorden: *naast de volkenrechtelijke aansprakelijkheid van de staat ontstaat parallel een nationaalrechtelijke aansprakelijkheid van de vervuiler.*

De onrechtmatigheid van zijn handelen is gelegen in het bewust gebruik maken van een niet valide vergunning.

Blijkt het internationaal recht zelf onvolledig -bijvoorbeeld omdat het achterhaald is voor wat de te verlenen vergunning of de daaraan te verbinden voorwaarden betreft- dan mag de staat zich als vergunningverlener, niet op dit internationale recht beroepen om toch een vergunning af te geven. Dit zou immers strijdig zijn met de intentie van de verdragsluitende partijen van het betreffende verdrag omdat dat juist poogt het zeemilieu te beschermen.

"There is, ..., a principle of international law which is truly universal. It is the principle that in matters of treaty interpretation, the intention of the parties must prevail." (42).

Men dient dan wel voorkennis van de betreffende staat aan te nemen, in die zin dat door middel van wetenschappelijke onderzoeken is komen vast te staan dat de bepalingen van het bedoelde verdrag niet meer volledig of minder geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken (43).

In een dergelijke situatie is het verlenen van een lozingsvergunning een internationale onrechtmatige daad met de voor de staat, als vergunningverlener, daaruit voortvloeiende consequenties wat de aansprakelijkheid voor de toegebrachte schade betreft.

Ook hier mag de parallelle aansprakelijkheid van de lozer,

indien hij wist, kon weten of diende te weten dat de vergunning onrechtmatig verleend was, niet verworpen te worden. Vorenstaande beschouwing gaat voorbij aan de feitelijke inhoud der verleende vergunning en de daarbij gestelde voorwaarden.

Het moet immers niet onmogelijk worden geacht dat uit de verleende vergunning met diens voorwaarden of uit een eventueel daarbij gesloten overeenkomst zal blijken dat de vergunninghouder alle mogelijke claims tot schadevergoeding voor zijn rekening zal nemen.

Hiertegen bestaat geen enkel bezwaar, zolang de werkelijk gedupeerden er geen nadeel van ondervinden.

Zo zou ik het absoluut onjuist vinden indien in een dergelijk stelsel de aansprakelijkheid te laag gelimiteerd zou zijn.

Bij de voorafgaande thesis dienen nog enige kanttekeningen te worden gemaakt.

Men kan de vraag stellen of het voorafgaande strijdig is met het zowel internationaal als nationaal aanvaarde beginsel dat de vervuiler zal betalen. Of kan deze vraag niet gesteld worden omdat dit beginsel niet zozeer de aansprakelijkheid voor schadeclaims betreft, als wel uitsluitend de idee dat de vervuiler de kosten verbonden aan de vervuilende activiteit betaalt?

Met andere woorden: betekent het beginsel "de vervuiler betaalt" dat de vervuiler alleen voor de vergunning (= de toestemming aan te vangen met de vervuilende activiteit) moet betalen, of dat in dat beginsel tevens besloten ligt dat deze vervuiler ook moet betalen voor consequenties van de vervuilende activiteit, zoals schadevergoedingen.

Dat de vervuiler de kosten verbonden aan de vervuiling moet betalen komt het meest met de huidige situatie overeen, hoewel de aansprakelijkheid mijns inziens in dit beginsel mede begrepen moet zijn.

Alleen dan heeft het beginsel "de vervuiler betaalt" enige reële waarde, anders wordt het eens te meer "de betaler vervuilt"!

Het uitgangspunt "de vervuiler betaalt" zou dus meer moeten inhouden dan dat de vervuiler moet betalen voor de vergunning, nog afgezien van het feit dat deze betaling een reëel bedrag dient te zijn.

Van begin tot eind in de keten van oorzaak en gevolg dient de veroorzaker, binnen het noodzakelijke causale verband, aansprakelijk te zijn voor betalingen en schadevergoedingen. *Ik meen dan ook niet dat men in redelijkheid kan volhouden dat de vergunninghouder -en eventueel de vergunningverlener- mede aansprakelijk stellen strijdig zou zijn met de intentie*

van het beginsel " de vervuiler betaalt", indien men althans dit beginsel reële inhoud wil geven.

Wel is er sprake van een verfijning van dit uitgangspunt. Niet alleen de laatste schakel in de keten wordt aangemerkt als de vervuiler, maar de gehele keten vanaf het moment dat verantwoordelijkheid voor de vervuiling aan enige persoon of lichaam kan worden toegerekend.

Bij vele Oost-Europese schrijvers (44) wordt direct een verband gelegd tussen de economische maatschappijstructuur en de oorzaak van de vervuiling. In de hierbedoelde visie zou de kapitalistische structuur van de Westerse samenleving oorzaak zijn van de vervuilingproblemen, terwijl de maatschappijstructuur, zoals die onder meer in de USSR bestaat, vervuiling zonder meer zou uitsluiten!

In de verantwoordelijkheidsketen wordt nog verder teruggegaan en is het kapitalistisch productie- en consumptiestelsel an sich oorzaak van de vervuiling, dus de vervuiler. De redenering dat de kapitalistische-dat wil zeggen op individuele winst gerichte- productie/consumptie structuur de vervuiler is, is aantrekkelijk maar klaarblijkelijk niet juist, immers ook de Zwarte Zee is volledig vervuilt (45). In het hier en nu is deze redenering eerder problemen schepend dan problemen oplossend. Vervuiling hier en nu dient aansprakelijkheid hier en nu te betekenen, evenals toerekening.

Dat wil zeggen dat een maatschappelijk stelsel aansprakelijk stellen wel eens te late oplossingen zou kunnen geven. Enige vorm van "Verelendungstheorie" geeft voor het probleem van de milieuvervuiling geen enkele oplossing.

Uit het voorafgaande komt naar voren dat er in bepaalde gevallen sprake is van een internationale onrechtmatige daad, waardoor staatsaansprakelijkheid ontstaat.

Maarde internationale regelingen die de verplichtingen van de staat ter zake van de zeevervuiling omschrijven moeten nog in werking treden (46). Deze internationale verdragen en de internationale rechtspraak zullen voldoende houvast bieden om daarop staatsaansprakelijkheid te baseren. Een mogelijke, parallelle aansprakelijkheid met als gevolg de eventuele verplichting tot schadevergoeding, van vergunningverlener en vergunninghouder is, meen ik, nog niet algemeen aanvaard.

Overigens moet bedacht worden dat tot nu toe alleen gesproken is over schadevergoeding bij schade aan de kust of territoriale zee. Het is echter verre van denkbeeldig dat een lozing van olie of afval buiten die gebieden, in open zee, grote schade aan het marine-milieu zelf toebrengt.

4. *Aansprakelijkheid voor schade tengevolge van verontreiniging van het marine milieu door mijnbouw, lozingen door middel van smeerpipen e.d.*

Voorzover de mijnbouw op het continentaal plat wordt uitgeoefend zal allereerst in de diverse nationale wetgevingen naar aansprakelijkheidsregelingen gezocht moeten worden, zo die er al zijn.

Schade tengevolge van verontreiniging van de zee door lozingen door middel van smeerpipen zal op zijn best een ingezetene van een staat bij diezelfde staat kunnen verhalen, op basis van een onrechtmatige overheidsdaad.

Mijnbouw op dat deel van de oceaانبodem waar een bepaalde staat exclusieve rechten uitoefent -welk deel dat dan ook is of zal worden- zal veelal een vergunning van de desbetreffende nationale overheid vereisen.

M.m. geldt hetzelfde als onder paragraaf drie is opgemerkt ten aanzien van de verhouding vergunningverlener-vergunninghouder.

Voor het gedeelte van de zeebodem buiten het deel waar een bepaalde staat exclusieve bevoegdheden uitoefent gaat de wens van de meerderheid van de staten uit naar enige vorm van internationale autoriteit, die vergunningen kan verlenen.

Hier zal eerder sprake zijn van schade aan het marine-milieu zelf, dan aan enige staat of individu. In bepaalde gevallen zal men dan van ecocide kunnen spreken, namelijk in het geval van opzet of nalatigheid van de vervuiler.

In de andere gevallen ligt het risico "bij de mensheid zelf" met andere woorden: er is geen verhaalsmogelijkheid op de vervuiler en de internationale gemeenschap zal zelf de kosten van de "verschoning" moeten dragen.

Hierbij wordt er dan vanuit gegaan dat de schade aan het zeemilieu zal moeten worden opgeheven, m.a.w. het zelfreinigend vermogen van de oceanen is te laag of te traag.

Het op 17 december 1976 te Londen gesloten verdrag deelt de exploitant van boorinstallaties risicoaansprakelijkheid voor schade tengevolge van verontreiniging toe.

Wel zijn er enige regels opgesteld die het probleem van de aantasting van het zeemilieu door radioactieve verontreiniging met de daarmee samenhangende aansprakelijkheid voor de daaruit voortvloeiende schade, regelen.

Zowel de verdragen van Parijs (47) en Wenen (48), inzake de civiele aansprakelijkheid voor kernschade, als het verdrag van Brussel (49), inzake de aansprakelijkheid van exploi-

tanten van nucleaire schepen, creëren absolute (is gelijk aan risico) aansprakelijkheid voor exploitanten van nucleaire installaties.

De "Convention relating to civil liability in the field of maritime carriage of nuclear material" (50) stelt de scheepseigenaar aansprakelijk.

De "Convention on liability for damage caused by objects launched for outer space" (51) stelt de lancerende staat, of de staat van wiens grondgebied gelanceerd wordt, absoluut aansprakelijk.

Artikel 5 bepaalt dat, indien meerdere staten samen een object lanceren, deze staten hoofdelijk aansprakelijk zijn.

Naast scheepvaart, mijnbouw en smeerpijpen is de neerslag een andere bron van vervuiling van het marine-milieu.

De gevaarlijkste neerslag is uiteraard de neerslag van radioactieve stoffen.

De meest openlijke neerslag komt van kernexplosies.

Het Test-Ban verdrag (52) verbiedt bovengrondse kernproeven. Zoals bekend hebben onder meer Frankrijk en China dit verdrag niet ondertekend en zij voer(d)en bij tijd en wijle ook bovengrondse kernproeven uit.

Zeer bekend zijn de Franse kernproeven bij de Mururoa atol. Australië en Nieuw Zeeland, ernstig verontrust door de Franse kernproeven, verzochten het Internationaal Gerechtshof verdere proeven te verbieden.

Voor de tijd gedurende welke de zaak in behandeling bij het Hof zou zijn, verzochten zij het Hof in een voorlopige order interim maatregelen te nemen.

Het Hof besloot hiertoe in twee orders (53).

Het Hof verbood Frankrijk ondanks de door Frankrijk opgeworpen onbevoegdheid van het Hof, de kernproeven te prolongeren zolang de zaak sub judice zou zijn.

Het Hof overwoog in de zaak tussen Australië en Frankrijk:

"Whereas for the purpose of the present proceedings it suffices to observe that the information submitted to the Court, including Reports of the United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation between 1958 and 1972, does not exclude the possibility that damage to Australia might be shown to be caused by the deposit on Australian territory of radio-active fall-out resulting from such tests and to be irreparable: -30- Whereas in the light of the foregoing considerations the Court is satisfied that it should indicate interim measures of protection in order to preserve the right claimed by Australia in the present litigation in respect of the deposit of radio-active fall-out on her territory." (54). Aan een beslissing in de hoofdzaak is het Hof niet toegekomen doordat het besliste dat, gezien het feit dat uit officiële Franse bron kon worden opgemaakt dat

in de toekomst ook dit land zou afzien van bovengrondse kernproeven, aan het geschil verder geen betekenis meer kon worden toegekend (55).

Geschreven volkenrecht is er in deze niet. Gewoonte noch statenpraktijk zijn eensluidend.

Jurisprudentie met betrekking tot het nemen van kernproeven op zee is er evenmin.

Toch druist het tegen alle logica in de aansprakelijkheid voor de eventueel ontstane schade bij een ander dan bij de proefnemer te leggen.

Hier is dacht ik de enige mogelijkheid: het creëren van risicoaansprakelijkheid voor de proefnemer.

Ook in het geval van het nemen van kernproeven moet rekening worden gehouden met het proportionaliteitsbeginsel.

Hiermee wordt extravagantie in het te stellen doel of de daartoe te nemen maatregelen voorkomen.

Een dergelijke mate van extravagantie is zeker het geval bij de door Frankrijk boven open zee ondernomen proeven.

Deze eis van proportionaliteit bij de afweging van de diverse belangen is een regel van het internationale gewoonterecht.

Heel duidelijk treft men dit uitgangspunt aan bij de verdediging van represaillemaatregelen en bij acties in gewapende conflicten (56).

Schending van die regels levert dan een internationale onrechtmatige daad op.

Bovendien komt hierdoor de vrijheid van de een in botsing met de vrijheid van de ander (de zogenaamde vrijheden van de volle zee).

Dit betekent dat het gebruik van de vrije zee meer en meer neerkomt op gelijke gebruiksrechten. Daardoor heeft het idee zich ontwikkeld de hoge zee op te vatten als een gemeenschapsgebied voor alle gebruikers en belanghebbenden. Dit houdt tevens in dat er een gemeenschappelijk belang is van eenieder.

Het gemeenschappelijke van het belang brengt een redelijke beperking mee van de vrijheid om de hoge zee als hulpbron te exploiteren of om enig immaterieel goed van of uit de hoge zee aan andere belangen op te offeren.

Waar enige hiërarchie ontbreekt, pleegt de redelijkheid als grond van zelfbeperking in de uitoefening van de gebruiksrechten ter vermindering van chaos, ingevoerd te worden (zie ook hoofdstuk III).

Dit is een afweging van wederzijdse belangen, die tot leidraad dient voor een zelfwetgeving, waaronder een regime van onafgebakende gebruiksrechten kan blijven voortbestaan.

"Zelfafweging legt de rechtspersoon de plicht op in gevallen

van een rechtsloze toestand zich bij zijn handelen of niet-handelen regels of beperkingen te stellen in een streven naar objectiviteit, gelijk men deze bij de wetgever mag verwachten".

Tammes spreekt van het afwegingsbeginsel. (57).

Artikel 2, lid 2 van het verdrag inzake de volle zee stelt dat de in artikel 1 genoemde vrijheden "shall be exercised by all States, with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedoms of the high seas".

Deze "reasonable regard" zal voor de handelende partij dikwijls moeilijk zijn en een dergelijke eenzijdige afweging van belangen is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid. Bovendien kan één staat een bepaald belang laten prevaleren, dat zij meent te moeten nastreven, terwijl andere staten menen dat juist dat belang niet voorop mag staan.

Het positieve besluit van een staat werkt zodoende negatief voor die andere staten. Dit kan men nauwelijks in overeenstemming met het volkenrecht noemen.

Om deze redenen is een ander uitgangspunt dan de risico-aansprakelijkheid m.i. onjuist en is het bovendien onzinnelijk enige aansprakelijkheid af te wijzen op grond van de redenering dat de defensieve eisen (om de nationale soevereiniteit te handhaven), deze proeven noodzakelijk maken. Hier is minstens sprake van een grove mate van disproportionaliteit.

5. Samenvatting, synthese en conclusies

De Brusselse Private Law Convention gaat terecht uit van de risicoaansprakelijkheid voor de scheepseigenaren, wat schade tengevolge van verontreiniging van de zee betreft door olie.

Het feit dat alleen schepen onder dit verdrag vallen, evenals de beperkte territoriale werking zijn de grootste gebreken van dit verdrag.

Een eerste dringende noodzaak - zeker nu door de energiecrisis van eind 1973 het zoeken naar olie en gas in de bodem van de zee geïntensiveerd is - is de beperking tot schepen op te heffen en ook drijvende opslagtanks en booreilanden onder deze of een analoge regeling te brengen.

Bovendien is het gewenst de territoriale werking uit te breiden. Minstens dienen de erkende visserijgebieden onder de werking van dit verdrag gebracht te worden.

Terzake van de aansprakelijkheid voor schade tengevolge van verontreiniging van de zee door lozing en uitstroming, welke uitsluitend door middel van een vergunning mag geschieden, dient zo spoedig mogelijk een algemene internationale

regeling tot stand te worden gebracht.

Hiervoor zouden de volgende uitgangspunten kunnen gelden:

- geen aansprakelijkheid voor de vervuiler of voor de vergunningverlenende overheid. Dit zou dienen te gelden in het geval van overmacht. Naar mijn mening dient er voor een dergelijke situatie een fonds ingesteld te worden om de toevallige gelaedeerde niet geheel toevallig met de schade te laten zitten;
- aansprakelijkheid voor de scheepseigenaar of exploitant. Indien een van beide schuld treft is dit geen probleem, terwijl daarnaast sprake is van risicoaansprakelijkheid buiten de gevallen van overmacht;
- aansprakelijkheid voor de vergunningverlenende staat. Dit doet zich voor indien er sprake is van een schending van een volkenrechtelijke verplichting;
- tenslotte een parallelle aansprakelijkheid tussen de staat op basis van het volkenrecht en de vervuiler op basis van zijn civiele aansprakelijkheid.

Hoewel het zeerecht niets bepaalt over het al dan niet toegestaan zijn van kernproeven op de hoge zee, moet toch worden aangenomen dat bij een dergelijk gebruik van de zee, indien daardoor schade wordt geleden, de aansprakelijke staat tot schadevergoeding verplicht is.

In het voorafgaande is een model ontwikkeld waarin de aansprakelijkheid voor schade tengevolge van verontreiniging van de zee toerekenbaar is, mits:

- de schade van materiële aard is en geleden door een staat als volkenrechtsubject of een natuurlijke of rechtspersoon (volgens het betreffende nationale recht);
- er geen sprake is van overmacht.

In de eerste beperking ligt opgesloten dat schade aan het zeemilieu op zich, tengevolge van lozing van vervuilende stoffen, niet toerekenbaar, verhaalbaar is.

Het komt voor dat een producent van afvalstoffen deze in de volle zee laat lozen, ver verwijderd van land, of gebruik maakt van een zich voordoend milieu-aantastend voorval om ook zijn afval kwijt te raken.

Ik herinner slechts aan het feit dat ten tijde van de ramp met de Torrey Canyon de Franse marineluchtvaartdienst zeven lozers van olie signaleerde.

Schepen varende op de volle zee zijn alleen onderworpen aan de rechtsmacht van de vlagstaat. Het ligt dan ook voor de hand dat dergelijke illegale handelingen in de nationale wetten, ter uitvoering van de internationale verdragen, strafbaar moeten worden gesteld.

Zo bepaalt het verdrag van Londen van 1972 in artikel VII, lid 2: "Iedere Verdragsluitende Partij neemt binnen haar

grondgebied de geëigende maatregelen ter voorkoming en bestraffing van handelingen die in strijd zijn met de bepalingen van dit Verdrag" (58).

De Nederlandse Wet Verontreiniging Zeewater (59) verklaart in artikel 20 overtredingen van de wet -die de uitvoeringswet op nationaal niveau is van de verdragen van Oslo en Londen 1972- strafbaar als economische delicten.

De Nederlandse strafrechter is hiermee bevoegd verklaard ten aanzien van overtredingen begaan door schepen van Nederlandse nationaliteit.

Men zou echter niet bij voorbaat de mogelijkheid van een actie tegen de vervuiler op volle zee van de kant van de staat, die tengevolge van deze handeling schade heeft geleden, moeten uitsluiten.

In de internationale rechtspraak is een precedent in deze richting aan te wijzen. Met name vocht Frankrijk in de Lotus-zaak (60) de bevoegdheid van Turkije, een Fransman te berechten, aan.

Op de volle zee was de "Lotus" in aanvaring gekomen met het Turkse schip "Boz-Kourt" waarbij acht Turken om het leven waren gekomen.

Toen de "Lotus" in Istanbul arriveerde spande de Turkse regering een vervolging aan tegen de ten tijde van het ongeval, dienstdoende Franse officier.

Deze werd tot gevangenisstraf veroordeeld.

Frankrijk protesteerde omdat het de uitsluitende jurisdictie over schepen varend onder zijn vlag op de volle zee claimde. Het Permanente Hof van Internationale Justitie gaf Turkije gelijk, omdat de daad aan boord van de "Lotus" gevolgen had aan boord van de "Boz-Kourt", onder Turkse vlag en dus als het ware op Turks grondgebied, waar Turkije bevoegd was tot oordelen. Turkije had het internationale recht niet geschonden:

"Far from laying down a general prohibition to the effect that States may not extend the application of their laws and the jurisdiction of their courts to persons, property and acts outside their territory, it leaves them in this respect a wide measure of discretion which is only limited in certain cases by prohibitive rules;....". En verder:

"In these circumstances, all that can be required of a State is that it should not overstep the limits which international law places upon its jurisdiction; within these limits, its title to exercise jurisdiction rests in its sovereignty". (61). Tenslotte: "The territoriality of criminal law..... is not an absolute principle of international law and by no means coincides with territorial sovereignty" (62).

Deze uitspraak is zwaar becritiseerd. Stuyt schrijft:

"However, what is relevant in international law in case of

collision is, where it takes place; on the high seas or in territorial waters. The collision between the Lotus and the Boz-Kourt occurred on the high seas, not in the territorial waters of a State, There on the high seas, France had exclusive jurisdiction over the Lotus...." (63).

Hoewel het Franse standpunt in het verdrag van 1952 is overgenomen, meen ik dat zeewaterverontreiniging een dusdanig apart fenomeen is dat aparte regelingen, die maximaal effect kunnen hebben, gewenst zijn.

Bovendien zal men in 1952 nauwelijks één moment aan vervuiling gedacht hebben.

Om deze redenen meen ik dat men de trend van de uitspraak van het Hof voortzettend kan stellen dat de nationale wetgevers bevoegd zijn illegale lozingen op volle zee door schepen, varende onder een andere vlag, strafbaar te stellen, mits de gevolgen van de illegale lozing op het grondgebied van de betreffende staat merkbaar zijn.

In een dergelijk geval zou dus onder meer de Nederlandse rechter bevoegd zijn van een dergelijke strafvordering kennis te nemen.

Het Geneefse verdrag van 1958 inzake de volle zee sluit dit ook niet uit omdat het slechts spreekt van aanvaringen en andere navigatie fouten.

Slechts in deze gevallen is de vlagstaat bevoegd met uitsluiting van andere staten.

Het is derhalve niet uitgesloten dat strafrechtelijk optreden kan worden ook door de niet vlagstaat.

Men moet zich hierbij wel realiseren dat het causale verband tussen vervuiling en schade duidelijk aanwezig moet zijn.

V. Het Nederlandse recht en de verontreiniging van de zee door olie

1. *Algemeen*

In dit deel van deze studie wordt de Nederlandse wetgeving die het tegengaan van de aantasting van het zeemilieu tot doel heeft nader bekeken.

Ter uitvoering van de olieconventie van Londen van 1954 (1) moeten de Wet Olieverontreiniging Zeewater van 1958 (Stb. 344) en het Besluit Olieverontreiniging Zeewater van 2 september 1958 (Stb. 462) bezien worden.

Tengevolge van de amenderingen van dit Londense verdrag in 1962 en 1969 is de genoemde wet respectievelijk in 1966 (Stb. 400) en in 1975 (Stb. 354) aangepast.

Ook het besluit moest gemodificeerd worden. Dit gebeurde bij besluit van 7 februari 1967 (Stb. 119), respectievelijk 5 juni 1975 (Stb. 354).

Het verdrag van Bonn (2) werd in 1973 door het Nederlandse parlement goedgekeurd (Stb. 472).

In 1971 werd een voorstel tot goedkeuring van het Brusselse Public Law -verdrag ingediend, hetgeen leidde tot de Rijks-wet van 5 juni 1975 (3). Ook de Private Law Convention is inmiddels door het parlement goedgekeurd (4).

Van dit laatste verdrag is ook de uitvoeringswet het parlement gepasseerd: de Wet Aansprakelijkheid Olie-tankschepen van 11 juni 1975 (Stb. 321).

Tenslotte heeft ook het verdrag van Oslo tot nationale repercussies geleid: de wet van 5 juni 1975 -de Wet Verontreiniging Zeewater- verscheen in 1975 in het Staatsblad (352) (5) evenals de noodzakelijke wijziging van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (wet van 5 juni 1975, Stb. 353).

2. *De Wet Olieverontreiniging Zeewater*

In hoofdstuk II is uitvoerig ingegaan op het verdrag van Londen van 1954. Het is de eerste internationaalrechtelijke milieuregeling die zijn Nederlandse pendant vond in de Wet Olieverontreiniging Zeewater.

Reeds eerder is betoogd dat het geen verbazing behoeft te wekken dat juist deze vorm van zeevervuiling het eerst (inter)nationale aandacht kreeg en aangepakt werd (6). De kern van het verdrag en van de Wet Olieverontreiniging Zeewater is een verbod tot uitpompen van olie of oliehoudende mengsels.

Aanvankelijk gold dit verdragverbod binnen bepaalde zônes maar na de amendering van 1969 is dit een algemeen verbod geworden.

In hoofdstuk II kwam het verdrag van 1954 als onderdeel van het internationaalrechtelijk milieubeschermingssysteem aan de orde. De wet van 1958 sloot daar geheel op aan. Hier zal aandacht besteed worden aan de Wet Olieverontreiniging Zeewater zoals die er na 16 september 1966 uitzag en momenteel uitziet. Deze wet is van toepassing op in Nederland thuishorende schepen die een zeereis maken. Onder dit laatste moet mijns inziens verstaan worden: elke tocht of vaart die het schip buiten de binnenwateren maakt, waarbij bedacht moet worden dat de territoriale zee niet tot de binnenwateren behoort.

Onder schepen werd tot 1975 verstaan: "alle schepen van welk type ook- waaronder begrepen alle vaartuigen, hetzij uitgerust met een eigen voortstuwingsinstallatie, hetzij gesleept door een ander schip..". Uit deze definitie kon niet anders worden afgeleid -zeker tengevolge van de term vaartuigen- dan dat drijvende boorplatforms en olieopslag tanks niet onder de werking van de Wet Olieverontreiniging Zeewater begrepen waren. In hoeverre zogenaamde hovercrafts of luchtkussenvoertuigen wel onder de definitie begrepen waren, was kwestieus.

De vraag is immers of een dergelijk voertuig een schip is. Vooalsnog ben ik van mening dat hier niet tevens op luchtkussenvoertuigen gedoeld wordt omdat ze elders, als men ze onder de werking van een internationale regeling wil laten vallen, expliciet genoemd worden, zoals in het verdrag van Londen van 1973. De wijziging van de wet in 1975 brengt iets meer duidelijkheid.

De term: schepen die in Nederland thuishoren duidt op het feit dat Nederland de vlagstaat van die schepen moet zijn, dan wel dat die schepen de Nederlandse nationaliteit moeten bezitten.

De Wet Olieverontreiniging Zeewater is derhalve van toepassing op onder Nederlandse vlag varende schepen -al dan niet gesleept- buiten de landgrens van de territoriale zee.

Dit evenwel met uitzondering van:

- a) oorlogsschepen;
- b) walvisjagers in die tijd dat deze schepen daadwerkelijk bezig zijn met werkzaamheden die de walvisvangst betref-

fen;

c) schepen varend op de grote Amerikaanse en Canadese meren (7).

Opmerking verdient dat de wet bij het bepalen op welke schepen hij van toepassing zal zijn, verder gaat dan het Londen-se verdrag eist. Immers artikel II van de in 1962 geamendeerde olieconventie sluit uit dat het verdrag van toepassing is op "tankschepen met een bruto inhoud van minder dan 150 registerton en andere schepen met een brutoinhoud van minder dan 500 registerton".

De Nederlandse wetgever heeft de aansporing uit het verdrag dat voorzover dit redelijk en praktisch uitvoerbaar is, deze restrictie niet overgenomen moet worden, opgevolgd.

Overigens is deze beperking bij de amendering van het verdrag in 1969 vervallen.

Voor de aldus ontstane categorie schepen is het verboden olie of oliehoudende mengsels uit te pompen (artikel 3, lid 1).

Onder uitpompen wordt heel simpeltjes verstaan: "elk uitpompen of wegvloeien hoe dan ook veroorzaakt".

Enig menselijk handelen al dan niet met opzet, is derhalve niet nodig.

3. Het lozingsverbod uit de W.O.Z.

Het verbod tot uitpompen was tot 1975 territoriaal bepaald in die zin dat het Besluit Olieverontreiniging Zeewater in artikel 2 het verbod beperkte tot zônes ter breedte van 50 mijl van het dichtst bijgelegen land en een aantal met name genoemde zeegebieden, waaronder de gehele Noordzee en Oostzee (8).

Deze territoriale beperking was niet de enige restrictie op het verbod tot uitpompen. Schepen, niet zijnde tankschepen die omschreven worden als schepen waarvan het grootste deel van de laadruimte bedoeld is voor het vervoer van vloeibare lading in bulk en die gedurende de tijd dat ze voor zodanig vervoer gebruikt worden, geen andere lading dan olie vervoeren (9) -mogen olie of oliehoudend mengsel lozen als ze onderweg zijn naar een haven die niet is uitgerust met een inrichting tot het in ontvangst nemen van olie of oliehoudende mengsels. Artikel 3, lid 1, voegt hieraan toe: "mits dit zover mogelijk van land verwijderd als doenlijk is, geschiedt".

Deze bepaling liet de gezagvoerder een grote mate van vrijheid, wellicht een te grote mate van vrijheid.

Het verbod tot uitpompen van olie of oliehoudend mengsel

werd ook nog beperkt door het bepaalde in artikel 5 van de Wet Olieverontreiniging Zeewater.

Deze bepaling betekende dat olie of oliehoudend mengsel geloosd mocht worden als:

- a. dit geschiedde met het doel de veiligheid van het schip te verzekeren, schade aan schip of lading te voorkomen of mensenlevens op zee te redden;
- b. dit geschiedde tengevolge van schade aan het schip of onvermijdelijke lekkage, indien alle redelijke voorzorgsmaatregelen genomen waren om dit wegvloeien tot een minimum te beperken;
- c. dit geschiedde in de vorm van het residu overblijvend na het reinigen of zuiveren van stookolie of smeerolie, mits dit zo ver mogelijk van land gebeurde.

De geciteerde bepaling zou kunnen leiden tot de opvatting dat elk dreigend gevaar aan schip -dit behoeft geen tanker te zijn- of lading een rechtvaardigingsgrond is om olie of oliehoudend mengsel te lozen, in welke hoeveelheid dan ook. Noch de tekst van het Londense verdrag noch de Wet Olieverontreiniging Zeewater sluiten deze mogelijkheid uit. Ook de in 1969 geamendeerde conventie handhaaft de onder a. en b. genoemde rechtvaardigingsgronden. Toch kan deze opvatting niet onderschreven worden. Minstens zal geëist mogen worden dat niet disproportioneel gehandeld wordt: dat wil zeggen dat eerst dan olie of oliehoudend mengsel geloosd gaat worden als het gevaar van schade aan schip of lading deze maatregel rechtvaardigt na afweging van alle betrokken belangen. Voor een dergelijke opvatting pleit ook het, uit het strafrecht afkomstige noodweerexcès waarbij proportionaliteit een eis is (10).

Ook zal men m.i. moeten stellen dat het lozen van olie of oliehoudend mengsel uitsluitend toegestaan is als laatste remedie: immers de aantasting van het zeemilieu mag pas overwogen worden als er geen andere mogelijkheid meer is. En zelfs dan nog blijft het de vraag of het dreigende gevaar van schade aan schip of lading mag prevaleren boven het zekere gevaar van schade aan het zeemilieu. Ik ben derhalve van mening dat het lozen van olie of oliehoudend mengsel in geval van dreigend gevaar van schade aan schip of lading slechts toegestaan is als allerlaatste redmiddel: of die lozing dan gerechtvaardigd is, is m.i. niet in het algemeen te stellen.

Artikel 6, lid 2 tenslotte zonderde (deze uitzondering vervalt met de wet van 1975) van het verbod tot uitpompen uit, het pompen uit de vullings van een schip van een oliehoudend mengsel, hetgeen geen andere olie dan smeerolie uit de machinekamers bevat.

De territoriale beperking van het verbod tot uitpompen gold

in principe niet voor schepen met een brutoinhoud van 20.000 registerton of meer, waarvoor de bouwopdracht geplaatst was op of na de datum waarop de wet in werking was getreden. Ook dit absolute verbod was enigszins verzacht door er in artikel 3, lid 2 aan toe te voegen dat indien de kapitein meent dat het aan boord houden van de olie of het mengsel tengevolge van bijzondere omstandigheden, hetzij niet redelijk, hetzij praktisch niet uitvoerbaar was, uitpompen mocht geschieden. Overigens nooit binnen de in het besluit genoemde zônes, hetgeen een gevolg is van het zone-ringssysteem in het verdrag.

Het is schepen verboden olie of oliehoudende mengsels uit te pompen binnen bepaalde zeegebieden. Dit verbod kent enige verscherpingen en verzachtingen. Maar wat is er nu verboden uit te pompen?

Artikel 1 van de Wet Olieverontreiniging Zeewater bepaalt dat onder olie moet worden verstaan: "ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeerolie".

Dit is een limitatieve opsomming. Olie geraffineerd tot benzine valt er bijvoorbeeld niet onder.

4. Oliejournaal en olie-opvangstation

De Wet Olieverontreiniging Zeewater bevat in navolging van het Londense verdrag van 1954, zoals dat in 1962 geamendeerd is, in feite een tweetal Leitmotiven: een lozingsverbod met daaraan gekoppeld een sanctie-systeem enerzijds en anderzijds een olie-opvang-stelsel en journaal-plicht, eveneens met sanctiestelsel. De amendering van 1969 en de wijziging van 1975 doen daar niets aan af.

De artikelen 7,8 en 9 regelen bedoeld olie-opvang systeem. Een aantal havenbeheerders in Nederland -Delfzijl, Harlingen, IJmuiden, Zaandam, Amsterdam, Maassluis, Vlaardingen Schiedam, Rotterdam, Dordrecht, Vlissingen en Terneuzen- zijn verplicht te voorzien in inrichtingen om olierestanten en oliehoudende mengsels van schepen, geen tankschepen zijnde, in ontvangst te nemen.

Hetzelfde geldt voor de beheerders van los- en laadplaatsen van tankschepen t.a.v. dat soort schepen. Tenslotte dienen de beheerders van scheepsreparatiehavens in opvang-inrichtingen te voorzien, zowel voor tank- als voor gewone schepen.

Naast deze verplichting voor havenbeheerders stelt de wet het oliejournaal in. Dit dient als bijlage van het scheepsdagboek te worden bijgehouden voor ieder schip dat olie - in de zin van artikel 1 - gebruikt voor de voortstuwing of olie vervoert.

In dit oliejournaal moeten handelingen worden vermeld die met duurzame oliën -waaronder weer ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeerolie- verricht worden.

Twee typen journalen worden onderscheiden: die voor tankers en die voor gewone schepen.

Voor tankschepen verplicht het Besluit Olieverontreiniging Zeewater van de volgende handelingen in het journaal melding te maken (11):

- a. ballasten van en uitpompen van ballast uit ladingtanks;
- b. schoonmaken van ladingtanks;
- c. bezinking in sloptank(s) en uitpompen van water daaruit;
- d. verwijderen van olierestanten uit sloptank(s) en van andere herkomst.

Apart melding moet worden gemaakt van de verplichting om d.m.v. een afzonderlijk formulier mededeling te doen van het "toevallig en ander uitzonderlijk uitpompen of wegvloeiën van olie" (12).

Van deze gebeurtenissen, onvoorzien of niet, moet in het oliejournaal gemeld worden de soort olie die het betrof, plaats, datum, tijd en hoeveelheid, dan wel geschatte hoeveelheid, geloosde olie en uit welke tanks de olie of oliehoudend mengsel weggevloeid is.

Bij de toevallig weggevloeide olie moet tevens aangegeven worden welke maatregelen genomen zijn om verder verlies te voorkomen.

Het journaal voor gewone schepen dient soort olie, plaats, datum, tijd en (geschatte) hoeveelheid geloosde olie te vermelden ten aanzien van de volgende handelingen:

- a. ballasten of schoonmaken van brandstofbunkertanks gedurende de reis;
- b. verwijderen van olierestanten uit brandstofbunkertanks en van andere herkomst.

Ook hier moet apart melding worden gedaan van het "toevallig en ander uitzonderlijk uitpompen of wegvloeien" van olie (13).

De journalen moeten getekend worden door de verantwoordelijke officier en de gezagvoerder. De journalen moeten ieder jaar tot 1 oktober worden bijgehouden en daarna naar de rederij gezonden, die de journalen doorzendt aan het betreffende Districtshoofd van de Scheepvaartinspectie.

De vreemde situatie doet zich voor dat het besluit bepaalt dat de journalen ieder jaar na 1 oktober het schip verlaten, terwijl de wet in artikel 8 voorschrijft dat de journalen

aan boord bewaard moeten blijven "gedurende een periode van twee jaar nadat de laatste aantekening erin is gesteld". Het bepaalde onder B van bijlage I en II bij het Besluit Olieverontreiniging Zeewater kan niet in overeenstemming zijn met het bepaalde in artikel 8, lid 2 van de Wet Olieverontreiniging Zeewater. Een interpretatiemogelijkheid is dat de journalen naar de scheepvaartinspectie gaan na 1 oktober, nadat het journaal twee jaar aan boord van het schip is geweest. De inspectie krijgt dan aantekeningen die minstens verouderd zijn. Een praktische oplossing is de scheepvaartinspectie een afschrift te doen toekomen (elk jaar) terwijl het originele journaal aan boord van het schip blijft.

De crux van het idee van een oliejournaal ligt in artikel 8, lid 3 van de wet. De gezagvoerder van een Nederlands schip is verplicht, als zijn schip in een haven van een verdragsluitende partij ligt, aan de ter plaatse bevoegde autoriteiten inzage in het oliejournaal te verschaffen.

De bevoegde autoriteit in Nederland -het Districtshoofd van de Scheepvaartinspectie- heeft eenzelfde bevoegdheid ten aanzien van schepen van andere verdragsluitende partijen in Nederlandse havens.

5. Sanctionering

Het stelsel van lozingsverbod en journaalverplichting vindt zijn afronding in sanctionering: de artikelen 10 t/m 13 van de Wet Olieverontreiniging Zeewater.

Bij overtreding van het lozingsverbod wordt de gezagvoerder gestraft met een boete van ten hoogste f.10.000,--.

De kapitein is persoonlijk aansprakelijk voor het naleven van het verbod, ook al is overtreding hem niet verwijtbaar. De reder van een schip die de kapitein opzettelijk overhaalt om het lozingsverbod te overschrijden wordt gestraft met een boete van maximaal f.5.000,--.

Elders is de vraag gesteld of deze strafmaxima hoog genoeg zijn (14).

Het niet aan boord hebben van een oliejournaal kost de gezagvoerder maximaal f.200,--. Het niet bijhouden van het journaal levert dezelfde maximale boete op, evenals wanneer die gezagvoerder zijn journalen niet aan de bevoegde autoriteit ter inzage geeft en als hij niet meewerkt aan het vervaardigen van eensluitende afschriften (Artikel 8, lid 3).

Al deze delicten zijn overtredingen.

Als opsporingsambtenaren zijn aangewezen de ambtenaren van de scheepvaartinspectie, alsmede degenen die met het norma-

le opsporingswerk belast zijn (15).

6. Wijzigingen in de W.O.Z.

Zoals eerder reeds gemeld is het Londense verdrag in 1969 wederom geamendeerd. Dit noopte tot wijziging van de Wet Olieverontreiniging Zeewater.

Goedkeuringswet en wijzigingswet van de Wet Olieverontreiniging Zeewater zijn gedateerd 5 juni 1975 (respectievelijk Stbl. 355 en 354).

De achtergrond van deze wijzigingen is -het zij gememoreerd- het streven van de IMCO uiteindelijk het uitpompen van olie in zee geheel te verbieden. Vooralsnog zijn de voorwaarden waaronder uitgepompt mag worden verder beperkt.

Allereerst wil ik de aandacht vestigen op enige kleinere wijzigingen.

In de definitie van schepen is "vaartuigen" vervangen door "drijvende voorwerpen". Hierdoor zijn drijvende boorplatforms wel onder de werking van de Wet gebracht, evenwel niet meer als ze na naar een plaats van bestemming gesleept te zijn, middels uitschuifbare poten op de bodem van de zee rusten - zoals dat voor de kust van U.S.A. wel gebeurt. Dan drijven ze niet langer. Luchtkussenvoertuigen vallen wel onder de Wet als ze stil liggen in het water, maar niet meer als ze in beweging zijn. Deze ongewenste situatie had voorkomen kunnen worden als men het adjectief "drijvend" niet had opgenomen (hoewel het verdrag overigens dezelfde beperking kent).

Het begrip oliehoudend mengsel is veranderd zodat nu van een oliehoudend mengsel gesproken wordt bij een mengsel dat olie bevat in elk gehalte.

De belangrijkste wijziging is artikel 3. Het streven om het toegestane lozen van olie steeds verder terug te dringen vindt in dit artikel zijn neerslag. Vanaf 1975 mag alleen een schip dat zijn vaarroute vervolgt olie of oliehoudend mengsel in zee lozen, mits de hoeveelheid uitgepompte olie op elk moment van het uitpompen niet meer dan 60 liter per mijl bedraagt. Als een oliemengsel geloosd moet gaan worden dan moet dit minder dan 100 delen olie op 1.000.000 delen mengsel bevatten.

De hierna volgende voorwaarde verschilt, voor wat een eventuele lozing betreft, als er sprake is van een schip, geen tanker zijnde, of als er sprake is van een tanker.

Is er sprake van een gewoon schip dan moet het uitpompen

zo ver mogelijk van land geschieden.

Is een tankschip voornemens te lozen dan dient dat tenminste 50 mijl van het land te geschieden. Dit verschil werd door de verantwoordelijke bewindslieden als volgt gemotiveerd:

"Bij het vaststellen van de lozingsvoorwaarden is er van uitgegaan dat gewone schepen in het algemeen slechts geringe hoeveelheden oliehoudend mengsel aan boord hebben. Lozing hiervan, uiteraard met inachtneming van de gestelde strenge criteria, binnen de afstand van 50 mijl van land wordt niet onverantwoord geacht.

Tankschepen daarentegen hebben op hun ballastreis in de (vuile) ladingtanks vaak grote hoeveelheden met olie verontreinigd ballastwater. Om bij het uitpompen hiervan dezelfde strenge criteria (minder dan 100 ppm olie in het te lozen mengsel) toe te passen is technisch niet mogelijk. Daarom geldt voor deze schepen een absoluut lozingsverbod binnen de 50 mijl van het land" (16).

Deze uitlating leidt onmiddellijk tot de vraag waarom dan ook geen algemeen lozingsverbod voor tankers buiten die 50 mijlszône, als men technisch toch niet in staat is dat mengsel op de juiste samenstelling te brengen?

Geheel in het algemeen kan men zich afvragen waarom dit artikel 3 niet een absoluut verbod bevat van lozen van olie in zee.

In de Memorie van Toelichting bij de goedkeuringswet van de amendementen op het Londense verdrag worden hiervoor twee argumenten aangevoerd (17).

Als eerste dat het in verband met de concurrentiepositie van de Nederlandse scheepvaart ongewenst is nationaal verder te gaan dan internationaal is overeengekomen.

Ten tweede wordt gesteld dat een algemeen verbod voorlopig niet realiseerbaar is.

"Een algemeen verbod van lozing van met olie verontreinigd ballastwater en van olieresten brengt immers met zich mee de noodzaak van de aanwezigheid van voldoende ontvangstin-stallaties in zeehavens over de gehele wereld. Zover is men nog niet".

Dit tweede argument bezit een tijdelijke geldigheid en is er de oorzaak van dat men internationaal niet verder ging in 1969.

Als er dus wel voldoende olie-opvang centra gerealiseerd kunnen worden -en het lijkt mij dat dat binnen 6 á 7 jaar moet kunnen- kan een algemeen verbod ingevoerd worden.

Betekent dit weer een amendering van de Londense olieconventie, die dan ongeveer 6 jaar later in Nederland ingevoerd wordt?

Zoveel is zeker dat in het najaar van 1973 in Londen het "Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging door Schepen" tot stand is gekomen, hetgeen in de plaats moet gaan treden van de geamendeerde olieconventie van 1954. Een jaar eerder is eveneens te Londen tot stand gekomen het "Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging van de Zee tengevolge van Lozing van Afval en andere Stoffen" (18).

Dit laatste verdrag bemoeit zich uitdrukkelijk niet met het operationeel lozen, dat wil zeggen het lozen in zee van vuil en afval, ontstaan aan boord van het schip en ontstaan uit de normale exploitatie van dat schip.

Het absolute lozingsverbod van olie uit dit verdrag geldt dus ook niet ten aanzien van de operationele lozing (19).

De operationele lozing valt onder het verdrag van 1973 en dat bevat geen absoluut verbod.

Zolang internationaal geen absoluut verbod tot operationele lozing van olie wordt overeengekomen *hoeft* Nederland hiertoe ook niet te besluiten, wat de motieven op internationaal niveau ook zijn om geen absoluut verbod uit te vaardigen.

Het is voor Nederland evenwel ook niet verboden.

Dat het uitpompen van olie of oliehoudend mengsel aan stringentere voorwaarden is gebonden blijkt ook uit de volgende wijzigingen:

- de bevoegdheid het residu, overblijvend na het reinigen of zuiveren van stookolie of smeerolie, te lozen vervalt;
- het vervallen van artikel 6, lid 2 van de Wet Olieverontreiniging Zeewater (de bevoegdheid tot uitpompen uit de vullings van een schip van een oliehoudend mengsel, hetgeen geen andere olie dan smeerolie uit de machinekamers bevat).

Teneinde de mogelijkheid te scheppen meer preventief op te treden is artikel 5, lid 2 zodanig gewijzigd dat de gezagvoerder verplicht is, als tengevolge van een ongeval belangrijke hoeveelheden olie in zee terecht komen, dit onmiddellijk te rapporteren aan de bevoegde autoriteit van het dichtsbijzijnde kustgebied.

Het verbod tot uitpompen is verzwakt. Het daaraan gekoppelde sanctiestelsel is overgeheveld naar de Wet op de Economische Delicten (20).

Artikel 10 van de Wet Olieverontreiniging Zeewater bepaalt dat de overtredingen zullen vallen onder artikel 1, lid 2 van de Wet op de Economische Delicten.

Dit betekent dat deze delicten misdrijven zijn, voorzover ze opzettelijk zijn begaan en dat deze delicten overtredingen zijn in de andere gevallen (21).

Als misdrijf zijn de strafmaxima 2 jaar gevangenisstraf en f.25.000,-- boete.

Als overtreding zijn de strafmaxima 6 maanden hechtenis en

f. 10.000,-- boete.

Daarnaast kent deze Wet een groot aantal bijkomende straffen en maatregelen die met de straf kunnen worden opgelegd.

De indruk bestaat dat door het introduceren van de Wet op de Economische Delicten het eerder geconstateerde bezwaar van de te lage strafmaxima goeddeels ondervangen is.

Deze wetswijziging is veroorzaakt door een resolutie van de algemene vergadering van de IMCO (22), waarbij de regeringen werd aanbevolen na te gaan of de in hun nationale wetten opgenomen straffen ten aanzien van het uitpompen van olie zwaar genoeg geacht kunnen worden om er enige preventieve werking van uit te laten gaan.

Kennelijk vond de Nederlandse regering -terecht- van niet. Blijft over de vraag naar de effectiviteit, de vraag naar de controle op de naleving van de Wet Olieverontreiniging Zeewater. Ook hier zal wel gelden dat veel meer overtredingen van de wet worden begaan dan er worden geconstateerd en eventueel vervolgd of berecht.

Op internationaal niveau is over een effectieve controle niets geregeld. De controle door middel van het oliejournaal of een toevallige feitelijke constatering van een olielozing op zee -b.v. door de marine luchtvaartdienst- kan nauwelijks sluitend, laat staan effectief genoemd worden.

Een effectievere controle kan verkregen worden als aan boord van schepen het gebruik van controle-apparatuur verplicht wordt gesteld.

De IMCO heeft hoge prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van dergelijke apparatuur. Het verdrag van Londen van 1973 geeft enige regelen met betrekking tot het hebben van controle-apparatuur aan boord van schepen.

7. Het interventierecht

Het lijkt mij om systematische redenen gewenst, de chronologische volgorde van verdragen en wetten te verlaten ten-einde nog even "in de olie" te blijven en aandacht te schenken aan de gevolgen voor Nederland van het internationaal verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken -de Public Law Convention: Brussel, 29 november 1969 (23).

In hoofdstuk II is dit verdrag beschreven en daar blijkt dat het verdrag de nationale overheid een wapen in de hand geeft: het interventierecht, ingeval er gevaar voor vervuiling is (zij het in bepaalde omstandigheden).

Ingevolge dit verdrag heeft Nederland de bevoegdheid in volle zee maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn ter voor-

koming, vermindering of opheffing van ernstig en dreigend gevaar voor zijn kust of daarmee samenhangende belangen, ontstaan door vervuiling van de zee met olie, na een ongeval op zee of hiermee verband houdende handeling, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat ze zeer ernstige schade tot gevolg zullen hebben.

De beleidsvrijheid van de overheid om dergelijke maatregelen -die niet nader gespecificeerd worden, dus een scala van mogelijkheden omvatten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen tot bombarderen van het schip toe- te treffen wordt beperkt;

-territoriaal: de maatregelen moeten op volle zee genomen worden, *niet* in de territoriale wateren van andere staten, hoezeer gewenst ook wellicht (24);

-er moet sprake zijn van "ernstig en dreigend gevaar", waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit omvangrijke schade tot gevolg zal hebben.

Hiervoor zijn *geen* criteria gegeven en volgens de regering (25) ook niet te geven. Van geval tot geval zal op grond van de beschikbare gegevens tot een oordeel gekomen moeten worden;

-in principe zal de overheid, indien ze overweegt maatregelen te nemen, overleg moeten plegen met de bij het voorval betrokken staten. Bij acuut gevaar echter vervalt deze eis. Verder is reeds betoogd dat het de vraag is of en in hoeverre dit een reële beperking is (26);

-de te nemen maatregelen moeten in redelijke verhouding staan tot de getroffen belangen van enerzijds Nederland en anderzijds het betreffende schip en scheepvaart. Bij overschrijding van deze wankel grens moet schadevergoeding betaald worden. *De bepaling van deze verhouding is primair een zaak van de Nederlandse overheid*, terwijl eventueel een Verzoeningscommissie en Scheidsgerecht ingeschakeld kunnen worden (27);

-de bedreiging van gevaar moet gericht zijn op de Nederlandse kust of daarmee samenhangende belangen zoals de economische belangen, toerisme, volksgezondheid en de levende rijkdommen van de zee.

Deze opsomming is niet limitatief zodat bijvoorbeeld de visserij op zee, indien die in belangrijke mate door vissers van een bepaalde kuststaat wordt uitgeoefend, in bepaalde gevallen beschouwd worden als een belang van die kuststaat, dat rechtstreeks getroffen of bedreigd wordt. Opgemerkt moet worden dat Nederland dit interventierecht bezit zelfs indien er sprake is van oorlogshandelingen en grote natuurrampen, maar nooit tegen schepen die het eigendom zijn van een andere staat - zoals oorlogsbodems.

Wat kan deze bevoegdheid van de overheid in de praktijk be-

tekenen?

Het historische gegeven om tot deze regeling te komen is het ongeluk met de Liberiaanse tanker de "Torrey Canyon" voor de Britse kust.

De bevoegdheid van de Engelse regering om dat lekgeslagen schip te laten bombarderen etc. werd destijds heftig aangevochten (28).

In ieder geval is duidelijk dat over een dergelijke bevoegdheid nu geen dispuut meer behoeft te ontstaan.

Engeland is toen ook verweten in grote hoeveelheden dusdanige chemische bestrijdingsmiddelen te hebben gebruikt dat de schadelijke effecten van die bestrijdingsmiddelen groter waren dan die van de olie zelf.

De bevoegdheid om dergelijke middelen aan te wenden kan ook niet langer ontkend worden, immers de overheid bepaalt zelf welke middelen gebruikt zullen worden.

Maakt ze het al te bont dan lost zich het al te bonte op in schadevergoeding.

8. Samenvatting

Samenvattend kan gesteld worden dat Nederland ter bestrijding van de olieverontreiniging van de zee, gepaard gaande met een aantasting van haar kust of daarmee samenhangende belangen, een interventierecht bezit.

Daarnaast kan Nederland als het schip haar nationaliteit bezit overgaan tot strafvervolgning op basis van de Wet op de Economische Delicten.

Bezit het schip niet de Nederlandse nationaliteit dan kan Nederland bijdragen aan de vervolging en berechting van de gezagvoerder.

Worden de Nederlandse kust of daarmee samenhangende belangen niet direct in gevaar gebracht, dan is er geen interventierecht maar wel de bevoegdheid tot vervolging en berechting c.q. het daartoe bijdragen.

Deze maatregelen zijn alle van repressieve aard. De verplichting tot het bijhouden en de bevoegdheid tot inzage door de bevoegde autoriteit van het oliejournaal kan enige preventieve werking bezitten, evenals de verplichting tot het aanleggen van opvanginstallaties. Zolang er geen adequaat controle- en opsporingsapparaat is kan er zeker niet gesproken worden van een preventief werkend stelsel.

VI. Het Nederlandse recht m.b.t. de vervuiling van de zee door andere stoffen

Totdat de Wet Verontreiniging Zeewater (1) in werking trad, alsmede de wijzigingen op de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren(2) werd het storten of lozen van andere stoffen dan olie in zee bestreken door de laatstgenoemde wet.

Het is niet bedoeling op deze plaats een volledige verhandeling te geven over deze wet.

Slechts die aspecten komen aan de orde die kunnen bijdragen -preventief of repressief- aan de bestrijding van de zeevervuiling.

1. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren

De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren "beoogt niet voort te schrijven op welke wijze en in welke mate verontreiniging van oppervlaktewater moet worden bestreden, doch.... heeft de strekking de mogelijkheden tot die bestrijding te activeren en te coördineren, alsmede zekerheid te verschaffen dat alom genoegzame regeling zal bestaan om die bestrijding ook doelmatig te kunnen aanvangen.

Tevens heeft het (wetsontwerp) ten doel een algemeen werkend publiekrechtelijke grondslag te verlenen aan de bevoegdheid om verontreiniging van rijkswateren te kunnen tegengaan"

(3).

In de memorie van toelichting wordt ook aangegeven aan welke eisen het oppervlaktewater moet kunnen voldoen.

- Het moet grondstof kunnen zijn voor drinkwater zonder onaangename smaak, dat tegen redelijke prijs verkrijgbaar is.
- Het moet bruikbaar zijn voor de verschillende industriële doeleinden.
- Het moet geschikt zijn als grondstof voor industriewater, waaraan minder stringente eisen dan aan leidingwater kunnen worden gesteld.
- Het moet voldoende zuiver zijn voor landbouwdoeleinden, onder meer als drinkwater voor het vee.

- De samenstelling moet zodanig zijn dat recreatie op het water zonder gevaar voor de volksgezondheid mogelijk is.
- Het moet een behoorlijke visstand mogelijk maken (4).

Over het watermilieu op zich wordt niets gezegd.

Voor de invoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren waren er bepalingen opgenomen in reglementen en verordeningen van waterbeherende publiekrechtelijke organen, die beoogden een ongelimiteerde verontreiniging van het oppervlaktewater tegen te gaan. Hier kan gedacht worden aan keurbepalingen van waterschappen die bijv. verbieden het lozen van verontreinigd water en het in de boezemwateren brengen van verontreinigende vaste stoffen, of het binden van dergelijke handelingen aan een vergunning.

De bescherming van rijkswateren echter vindt geen aanknopingspunt in de daarvoor geldende wetten en reglementen omdat bij de totstandkoming van die regelingen niet gedacht is aan het voorkomen van verontreiniging.

"De positie van het Rijk is daardoor in dit opzicht weinig bevredigend en het is uit een oogpunt van algemeen belang noodzakelijk deze te verstevigen" (5).

Het geheel overziende blijken deze regelingen in hun toepassing dikwijls onbevredigend, terwijl ze ook te zeer op zichzelf staan: er is dus sprake van te weinig coördinatie (6).

Te weinig coördinatie in aanpak van de vervuiling en in systematiek van de wettelijke regelingen.

Om hierin te voorzien is de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren tot stand gekomen.

Daarnaast tevens om bij te dragen aan het in het leven roepen van een groot net van zuiveringswerken via een doelmatige planning. De wet is derhalve bedoeld om de bestrijding van de waterverontreiniging te activeren en te coördineren en tevens om een algemene publiekrechtelijke grondslag te geven aan de bevoegdheid om de vervuiling van rijks- en andere wateren tegen te gaan (7).

Om aan dit doel te beantwoorden creëert de wet een verbod tot lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in oppervlaktewateren zonder vergunning.

2. Kwalitatief oppervlaktewaterbeheer: de W.V.O.

De wet is opgezet als een raamwet, die uitsluitend ziet op het kwalitatieve oppervlaktewaterbeheer.

Voor rijkswateren geschiedt de uitwerking door de Kroon, voor de overige wateren dienen provinciale staten een regeling op te stellen.

De bevoegdheid tot het opstellen van dergelijke regelingen kan overgedragen worden aan water- c.q. zuiveringsschappen. Zonder vergunning is het verboden afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen in het oppervlaktewater te (doen) brengen met behulp van een daartoe bestemd werk: lozingen van dergelijke stoffen op een andere wijze dan met behulp van een daartoe bestemd werk kunnen bij Algemene Maatregel van Bestuur eveneens vergunningplichtig worden gesteld of geheel verboden. Deze AMvB is in 1974 van kracht geworden en strekt zich ook uit over de niet-rijkswateren, alsmede over de territoriale zee. Aanvullende regelingen voor wat niet-rijkswateren betreft blijven mogelijk. Dit besluit gaat uit van het systeem van *zwarte en grijze lijsten*.

Artikel 3 bevat een absoluut verbod stoffen te lozen, welke door de Minister van Verkeer en Waterstaat (en niet die van Volksgezondheid en Milieuhygiëne) worden aangewezen.

In een bijlage wordt reeds een aantal stoffen genoemd die niet meer geloosd mogen worden.

Genoemd worden onder meer organische halogeenverbindingen, siliciumverbindingen, oliën, een aantal zware metalen en stoffen die kankerverwekkend zijn en stoffen waarvan in redelijkheid verwacht mag worden dat ze kankerverwekkende eigenschappen bezitten.

Daarnaast bevat het besluit een verbod om afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in enig oppervlaktewater te brengen, behoudens vergunning (8).

Het gezag dat ten aanzien van een bepaald oppervlaktewater bevoegd is kan een verklaring van ongenoegzaamheid afgeven aan het lichaam, dat uit een ander oppervlaktewater verontreinigd of schadelijk water loost op eerstgenoemd oppervlaktewater (artikel 2).

De uitreiking van een dergelijk verklaring heeft ten doel het gezag, dat verantwoordelijk is voor de goede kwaliteit van een oppervlaktewater, ertoe te brengen hiertoe de geëigende maatregelen te treffen. De uitreiking zal in het algemeen slechts zinvol zijn als bedoeld gezag bij de uitvoering van zijn taak niet voortvarend genoeg optreedt.

Hieraan worden verder uitsluitend financiële consequenties verbonden.

Voor rijkswateren, inclusief de territoriale zee, worden de vergunningen verleend, geweigerd of ingetrokken door de Minister van Verkeer en Waterstaat, voor de overige wateren door Gedeputeerde Staten, waarbij overdracht mogelijk is aan lagere lichamen. De bevoegdheid tot het uitreiken van een verklaring van ongenoegzaamheid is op dezelfde wijze verdeeld tussen het rijk en de provincie, zonder mogelijkheid van overdracht (9).

Ten aanzien van rijkswateren zijn nadere regelen gesteld voor het vergunningenbeleid en de uitreiking van verklaringen van ongenoegzaamheid in het 'Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren' (10).

Artikel 5 van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren geeft enige minimum-eisen waaraan de door de provincie vast te stellen verordeningen moeten voldoen.

Deze verordeningen behoeven de goedkeuring van de kroon.

De vergunninghouder c.q. verkrijger moet voor zijn lozingsvergunning betalen op basis van het principe: de vervuiler betaalt.

Daarnaast kunnen ook heffingen worden opgelegd aan diegenen waaraan een verklaring van ongenoegzaamheid is uitgereikt. Artikel 18 geeft de grondslag voor deze heffingen: namelijk de hoeveelheid en/of hoedanigheid van de verontreiniging. De aldus ontvangen gelden moeten aangewend worden voor de bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren of voor het doen van uitkeringen aan hen die kosten hebben moeten maken ter inperking en/of voorkoming van de waterverontreiniging.

In de wet wordt over enige normering van samenstelling, concentratie, hoeveelheid of temperatuur van de lozing niet gesproken, noch is hiervoor enige andere richtlijn.

Wel schijnen bepaalde normen aangehouden te worden, maar over het algemeen wordt de lozing steeds afhankelijk gesteld van de plaatselijke situatie.

De op te leggen straffen, bij overtreding van de wet zijn f.25.000,-- boete of een jaar hechtenis.

Ingevolge deze wet zijn enige bepalingen aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Artikel 173a stelt strafbaar het lozen-zonder-vergunning van stoffen, waardoor nadeel voor anderen ontstaat in verband met het gebruik dat gewoonlijk van het water gemaakt wordt, met maximaal zes maanden gevangenisstraf of f.600,-- boete en artikel 173b stelt deze delicten als schuld delicten strafbaar met respectievelijk drie maanden gevangenisstraf of hechtenis dan wel f.600,-- boete. Beide zijn misdrijven. Als overtreding is in artikel 429 strafbaar gesteld het zonder vergunning lozen waardoor nadeel kan ontstaan voor het gebruik dat gewoonlijk van het water wordt gemaakt.

Tenslotte wordt bepaald dat in de onderwerpen waarin deze wet voorziet de Hinderwet niet meer van toepassing is.

Deze schets beoogt en pretendeert niet méér te zijn dan een aanduiding van het kader waarbinnen de vergunning om in het zeemilieu verontreinigende stoffen te mogen lozen, geplaatst moet worden.

Het zal duidelijk zijn dat ook ten aanzien van de zeevervuiling de crux gelegen is in de lozingsvergunning van artikel 1:

- "1. Het is verboden zonder vergunning met behulp van een daarvoor bestemd werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewateren.
2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, geldt niet voor een lozing met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten, mits de door de beheerder van dat andere werk gegeven voorschriften bij de lozing worden nageleefd.
3. Wij kunnen bij Algemene Maatregel van Bestuur bepalen dat het zonder vergunning verboden is de in het eerste lid bedoelde stoffen op andere daarbij aan te geven wijze dan met behulp van een daartoe bestemd werk in oppervlaktewateren te brengen.
Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen Wij mede bepalen dat het brengen op welke wijze ook van daarbij aan te geven soorten van stoffen als bedoeld in het eerste lid in oppervlaktewateren is verboden. Voorzover hierin door Ons niet bij Algemene Maatregel van Bestuur is voorzien, kunnen provinciale staten bepalen dat het zonder vergunning verboden is de in het eerste lid bedoelde stoffen op andere aan te geven wijze dan met behulp van een daartoe bestemd werk te brengen in oppervlaktewateren, als bedoeld in artikel 3, tweede lid.
4. Het is verboden zonder vergunning van of vanwege Onze Minister van Verkeer en Waterstaat stoffen als bedoeld in het eerste lid, die vanuit of over het grondgebied van Nederland daartoe zijn aangevoerd, te brengen in het water van de volle zee binnen een door Ons te bepalen afstand uit de kust.
5. Aan een vergunning mogen voorschriften worden verbonden tot bescherming van de belangen waarvoor het vereiste van vergunning is gesteld."

3. De W.V.O. en de zeewaterverontreiniging

Het vierde lid van deze bepaling betreft de zeevervuiling. Het oorspronkelijke wetsontwerp kende een dergelijke bepaling niet (11).

In het voorlopig verslag werd de vraag opgeworpen of het spuien van vervuild afvalwater naar zee door middel van persleidingen niet de oplossing van het probleem van de vervuilde rivieren zou kunnen zijn.

Tevens werd gevraagd hoe een lozing in zee voorkomen zou kunnen worden als dit een persleiding betreft die zijn eindpunt buiten de territoriale zee heeft (12).

In de Memorie van Antwoord ging de regering op deze problemen in (13).

De bewindslieden erkenden dat lozing op zee via pijpleidingen tot de mogelijkheden zou kunnen horen. Zulke lozingen zouden dan wel zodanig moeten geschieden dat een snelle vermenging met het ontvangende water bewerkstelligd wordt en dusdanig ver uit de kust dat voorkomen wordt dat de stranden en het water daarvoor vervuild worden.

Men mag de stellers van de Memorie van Antwoord geen vooruitziende blik nageven. Integendeel.

Nauwelijks tien jaar later wordt de aantasting van het zee-milieu als zodanig een van de grootste problemen genoemd. De ondertekenaars van de Memorie van Antwoord hebben wel gepoogd enigszins in de toekomst te blikken. Hoewel zij stellen dat lozing via pijpleidingen tot buiten de territoriale zee geen acuut probleem is en dat de Rijksoverheid -onder meer door subsidies- voldoende invloed op de eventuele totstandkoming heeft, menen zij toch maatregelen te moeten nemen.

"Het is echter niet uitgesloten dat meer belangstelling voor de aanleg van dergelijke leidingen zonder medewerking van de overheid ontstaat, indien lozingen in de territoriale zee, bijvoorbeeld wegens het gevaarlijke karakter van de te lozen stoffen, volstrekt moeten worden verhinderd.

Men moet dan duchten, dat de uitmonding van een dergelijke leiding met het oog op de kosten zo dicht mogelijk bij de territoriale grens zal worden gelegd, waardoor een ernstige verontreiniging van de territoriale zee zou kunnen ontstaan. Niet slechts door werken als pijpleidingen kunnen schadelijke lozingen in de volle zee plaatsvinden, zulks is ook mogelijk door het afvoeren van afvalstoffen naar de volle zee door speciaal daarvoor gebouwde of gebruikte schepen. In de praktijk komen dergelijke lozingen reeds voor, waarbij het meestal gaat om afvalstoffen, waarvan de lozing in de oppervlaktewateren niet kan worden toegestaan in verband met de aard van deze stoffen.

Ook uit Duitsland worden dergelijke stoffen steeds meer over het grondgebied van ons land afgevoerd naar de Noordzee" (14).

De ondertekenaars van de Memorie van Antwoord verklaarden uitdrukkelijk geen boodschap te hebben aan de aantasting van het zeemilieu als zodanig:

"De verontreiniging, welke voor het water van de volle zee voortvloeit uit een voorgenomen afvoer buiten de territoriale grens, waardoor belangen van andere landen kunnen worden geschaad, zal hierbij in het algemeen niet in aanmerking worden genomen" (15).

De eerste nota van wijziging (16) voegde het huidige lid 4 aan artikel 1 toe.

Artikel 1, lid 5 geeft de mogelijkheid voorschriften aan een vergunning te binden "tot bescherming van de belangen waarvoor het vereiste van een vergunning is gesteld".

Uit het voorafgaande is duidelijk geworden dat de bescherming van het marine milieu niet een belang is waarvoor een vergunning geëist is.

De vergunning voor lozing op volle zee heeft als te beschermen belang de kust en de territoriale wateren. Ten behoeve daarvan mogen dus voorschriften of voorwaarden aan de vergunning verbonden worden. Het al dan niet vereist zijn van een vergunning kent deze beperking niet. Met andere woorden het is niet toegestaan om ter bescherming van het zeemilieu voor te schrijven dat bijvoorbeeld radioactief afval op die en die manier verpakt moet worden. Niet ontkend evenwel kan worden, dat vergunning en voorschriften positieve effecten zullen bezitten voor de kwaliteit van het zeemilieu.

Er kleefde nog een ander probleem aan artikel 1, lid 4.

Het kon namelijk betwijfeld worden of deze bepaling wel in overeenstemming was met het internationale recht. Artikel 1, lid 4 hield immers in dat ook niet-Nederlandse schepen die afvalstoffen over Nederlands grondgebied naar zee vervoerden, onder toezicht van de Nederlandse autoriteiten vielen, zolang ze binnen die nader te bepalen afstand bleven.

Hoewel uitdrukkelijk bedoeld was op delen van de volle zee eiste de Nederlandse overheid een Nederlandse vergunning voor een -toendertijd- volkenrechtelijk niet verboden handeling. Dat forse stukken van de volle zee bedoeld waren blijkt uit het Koninklijk Besluit van 6 juni 1972 (17), ter bepaling van die afstand, waarbij onder meer de gehele Noordzee, Skagerrak en Het Kanaal binnen de werkingssfeer van de Wet gebracht werden. De drie-mijls zône werd duidelijk overschreden.

Een dergelijke eenzijdige uitbreiding van bevoegdheden bui-

ten de territoriale wateren kan nauwelijks in overeenstemming zijn met het traditionele internationale zeerecht, daar dit de staten buiten hun territoriale zee vrijwel geen bevoegdheden geeft.

Het signaleren van deze vroegere strijdigheid van de Wet met het volkenrecht is eigenlijk mosterd na de maaltijd. De rechter hoeft zich niet meer in deze problematiek te verdiepen, daar het verdrag van Oslo de legitimatie bevat van een dergelijke uitbreiding buiten de drie-mijls zône. Bovendien is inmiddels duidelijk geworden dat de derde zee-rechtconferentie de breedte van de territoriale zee gaat voorstellen op 12 mijl, terwijl de opvattingen over de bevoegdheid tot vervuilen eveneens gewijzigd zijn.

Nederland was in deze niet de enige.

De Amerikaanse wet "U.S. Water quality act 1970, S. 102" bepaalt dat de jurisdictie inzake de controle over vervuiling van de zee zich uitstrekt tot de buitengrens van de aansluitende zône, dat wil zeggen tot 12 mijl van de basislijn van waaraf de territoriale zee wordt berekend. Met enige moeite is deze benadering te rechtvaardigen met een beroep op artikel 24 van het territoriale zee-verdrag, waarin onder meer gesteld is dat de kuststaat toezicht mag uitoefenen om "te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de gezondheidsvoorschriften welke binnen zijn gebied of territoriale zee van kracht zijn."

De aansluitende zône is evenwel nimmer bedoeld om een kuststaat toe te staan maatregelen tegen derden te nemen in verband met de mogelijke verontreiniging van de zee.

Ook deze benadering is naar mijn mening met het volkenrecht in strijd.

Engeland kent de "Oil in navigable waters act 1971" en de "oil in navigable water (shipping casualties) order 1971". Deze regelingen geven de Engelse overheid de bevoegdheid buiten de Britse territoriale wateren op te treden tegen vreemde schepen, indien deze gevaar opleveren voor vervuiling van Engelse wateren en/of grondgebied (18).

De "creeping jurisdiction" (sluipende uitbreiding van het nationale recht ten koste van het internationale recht) is hier evident.

Een van de treffendste voorbeelden van een dergelijke vorm van creeping jurisdiction is de Canadese "Arctic Waters Pollution Act" (19).

Bilder meent:

"....the precedents established by the act are clearly capable of widespread abuse by other, perhaps less responsible, States with potentially harmful consequences for traditional principles of freedom of the States.

If a nation of the international stature of Canada may esta-

blish a 100-mile contiguous zone to control pollution, other coastal States may also seek to do so; and the range of regulation justified under the rubric of pollution control may in practice differ little from that asserted under claims of sovereignty over such zones.

Moreover, if 100-mile contiguous zones can be established for pollution control purposes, why not for other purposes as well" (20).

De Canadese bezwaren tegen de Public Law-convention, de stranding van de tanker "Arrow" bij Cerberus Rock in de Chedabucto-Bay (21) en de experimentele reis van de tanker "Manhattan" door de noord-westelijke doorvaart (22) leidden tot deze wet.

Het doel van de Arctic Waters Pollution Act is het voorkomen van verontreiniging van de arctische wateren grenzend aan het Canadese territorium, door schepen en door exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen.

Zonder uitdrukkelijke toestemming is het verboden op enigerlei wijze verontreiniging veroorzakende stoffen te lozen (23). Kapitein en eigenaar zijn hoofdelijk aansprakelijk op basis van een risico-aansprakelijkheid (24).

De Governor in Council kan "shipping safety controle zones" instellen, hetgeen betekent dat -tenzij voldaan wordt aan de Canadese veiligheidsvoorschriften- het verboden is in die zones te varen (25).

Uiteraard kwamen er protesten -de wet houdt een uitbreiding van het nationale territorium in. Canada antwoordde dat:

"It is the further view of the Canadian government that a danger to the environment of a State constitutes a threat to its security. Thus the proposed Canadian Arctic Waters Pollution Legislation constitutes a lawful extension of a limited form of jurisdiction to meet particular dangers, and is of a different order from unilateral interferences with the freedom of the high seas such as for example, the atomic tests carried out by the USA and other States which, however necessary they may be, have appropriated to their own use vast areas of the high seas and constituted grave perils to those who would wish to utilize such areas during the period of the test" (26).

In de zin van het traditionele volkenrecht mag Bilder gelijk hebben, bij het afwezig zijn van een regeling, is de Arctic Waters Pollution Act begrijpelijk, ja zelfs een wijze maatregel.

Zoals uit het voorafgaande blijkt zoeken meerdere staten hun toevlucht in het uitbreiden van de nationale jurisdictie over stukken zee, grenzend aan hun territoriale wateren.

Dit zal ongetwijfeld veroorzaakt zijn door het feit dat het

internationale recht geen of onvoldoende middelen geeft om te kunnen optreden tegen verontreiniging van de zee. In hoofdstuk II gaf ik reeds aan van mening te zijn dat gesproken kon (en kan) worden van een noodtoestand met betrekking tot de zeevervuiling. Het hieruit voortvloeiende noodrecht kan een rechtvaardiging zijn voor dergelijke regelingen.

De vraag is niet erg interessant meer omdat door het verdrag van Londen van 1972 de strijdigheid opheffen zal gaan worden.

4. Gevolgen van de verdragen van Oslo en Londen (1972) voor de W.V.O.

De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren eist een vergunning voor het brengen in (delen van) de volle zee van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijk stoffen. Niet aangegeven wordt op welke stoffen gedoeld is.

Ook het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren (27) voorziet daar niet in.

Dit geeft slechts aan dat, indien geloozd gaat worden met behulp van een daartoe bestemd werk, deze werken uitvoerig beschreven moeten worden, alsmede de inrichtingen die dienen tot het tegenhouden van bestanddelen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen.

Als anders dan met behulp van een daartoe bestemd werk geloozd gaat worden moeten afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen volledig gekarakteriseerd worden.

In vergunning en voorschriften dient met de aldus verkregen kennis rekening te worden gehouden.

Samenvattend geeft de wet van 1970 de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid vergunningen af te geven voor lozingen in zee ten behoeve -in feite- van belangen samenhangend met de kust en de territoriale zee.

Overigens geldt een lozingsverbod.

Dit kan men het preventieve anti-vervuilingsstelsel van de Wet noemen -slechts indirect toepasbaar ten behoeve van het zeemilieu.

Bij wet van 5 juni 1975 (28) is artikel 1, lid 4 gewijzigd. De wijziging houdt in dat deze bepaling nog uitsluitend van toepassing is op lozingen in de volle zee vanaf Nederlands grondgebied met behulp van een daartoe bestemd werk.

De hierna te behandelen Wet Verontreiniging Zeewater beziet andere lozingsvormen.

Deze wijziging vloeit voort uit het verdrag van Oslo (29), vandaar ook dat voortaan de gehele volle zee onder werking van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren valt.

Dit verdrag heeft uitdrukkelijk de strekking het zeemilieu op zich te beschermen.

Ik meen derhalve dat ook het belang van het zeemilieu als zodanig onder de uitdrukkelijk te beschermen belangen van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren valt.

De preventieve werking zou dus ten behoeve van het zeemilieu kunnen toenemen. Voorschriften kunnen nu uitdrukkelijk aan de vergunning verbonden worden ten behoeve van het zeemilieu als zodanig.

5. De lozingsvergunning

Een van de problemen, die zich voordoen bij het werken met vergunningen om lozingen te reguleren, is de vraag of de lozer per lozing een vergunning dient te hebben dan wel een voortdurende vergunning, dus voor meerdere lozingen.

De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren is op dit punt voor wat betreft de lozingen in zee, die onderwerp van deze studie zijn, niet duidelijk. De Memorie van Antwoord (pagina 5) is evenmin duidelijk op dit punt. Wel wordt gesteld "aan een vergunning tot afvoer", maar dit incidentele gebruik van het woord "een" kan niet tot de overtuiging leiden dat bedoeld zou zijn dat per lozing een vergunning vereist is.

De bedoeling van de Wet ten aanzien van het tegengaan van de zeevervuiling is het voorkomen dat een (te) hoge concentratie gevaarlijke en/of schadelijke stoffen in zee teweeg wordt gebracht.

Dit betekent dat de vergunningverlener nauwgezet een vinger aan de pols moet kunnen houden, met andere woorden de vergunningverlener moet weten welke gevaarlijke en/of schadelijke stoffen geloosd worden en hoeveel van die stof(fen) er geloosd gaat worden.

Hieruit kan men concluderen dat de vergunningverlener:

- in ieder geval moet kunnen bepalen wat er per lozing in zee gebracht (gaat) word(t)(en); m.a.w. er is sprake van een eenmalige vergunning, of
- kan bepalen dat per bepaalde tijdseenheid zekere lozingsmaxima niet overschreden mogen worden.

Men kan mijns inziens niet hard maken dat de ene methodiek meer noodlottige of juist minder noodlottige gevolgen zal

hebben dan de andere.

Wie of wat zijn nu de mogelijke vervuilers van de zee die een vergunning van de overheid tot lozing nodig hebben? Essentieel is hier niet de houder van de vergunning maar het instrument waarmee de gevaarlijke en/of schadelijke stoffen in zee gebracht worden. Ten aanzien van de lozingen in zee zijn dit:

- pijpleidingen die afval van land in zee persen (smeerpipen);
- schepen en dergelijken die uitvaren met het doel hun lading in de vorm van afval, gevaarlijke en/of schadelijke stoffen in zee te lozen.

Lozingen of stortingen vanaf afvaleilanden worden hier buiten beschouwing gelaten, omdat dat mijns inziens nog (verre?) toekomst is, hoewel dergelijke dumpingen in zee wel onder artikel 1 vallen: lozing met behulp van een daartoe bestemd werk. Ook stortingen vanaf boorinstallaties en -eilanden worden buiten beschouwing gelaten omdat dergelijke stortingen niet de bedoeling van vervuiling hebben.

Dat het onzin is ten aanzien van smeerpipen een eenmalige vergunning te eisen is evident. Hier zal zonder meer uitgegaan moeten worden van een voortdurende vergunning.

Anders ligt dit voor wat betreft de scheepvaart.

De eenmalige vergunning kan men zich hier voorstellen maar ook de voortdurende.

De laatste omgeven met een aantal voorschriften waarvan de kern moet zijn dat éénmaal per bepaalde tijdseenheid, een zekere hoeveelheid van met name genoemde stoffen op die en die plaats geloosd mag worden. Als de vergunninghouder een keer gedurende die tijdseenheid niet loost wil dat niet zeggen dat hij in de volgende tijdseenheid het dubbele mag lozen, want dan wordt de concentratie te hoog.

Zoals gezegd de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren geeft hierover geen nadere bepalingen. In de praktijk zal dit punt pas gaan spelen als er sprake gaat zijn van institutionele lozers- een soort vuilophaaldienst die afval per schip naar zee brengt en aldaar loost. De verdragen van Oslo en Londen 1972 brengen meer klaarheid daar beide uitgaan van een eenmalige vergunning voor die stoffen die geloosd mogen worden. En terecht, meen ik, omdat alleen op die wijze op de juiste manier kan worden ingespeeld op de kwaliteit van het zee-milieu.

Voortbouwend op Telder's onderscheid tussen hinder en overlast (30) heeft Witsen een drietal begrippen geïntroduceerd: de gevarengrens, de hindergrens en de hinderruimte(31).

Witsen gaat er hierbij vanuit dat een vergunningensysteem een goed milieubeheer mogelijk maakt, maar op zichzelf nog geen garantie geeft dat het overheidsbeleid zich op een goed milieu richt.

"Daarvoor is een noodzakelijk element, dat de draagkracht van het milieu zoveel mogelijk wordt vastgelegd in grensnormen die bij het beheer van het milieu in acht genomen moeten worden, deels als normen die niet overschreden mogen worden, deels als streefwaarden waarnaar de bestaande milieubelasting moet worden teruggedrukt."

Hiervan uitgaande komt Witsen tot de volgende definitie van de gevarengrens:

"De grenswaarde die in geen geval overschreden zal mogen worden omdat daardoor gevaren voor de gezondheid (van het gehele milieu) zouden ontstaan".

Deze gevarengrens is niet gebaseerd op beleidsoverwegingen en belangenafweging, maar hier is de wetenschap aan het woord die een grens aangeeft die "een veto inhoudt ten aanzien van de technologische vormgeving en economisch belang" (32).

Maar meent Witsen terecht, het beleid mag niet gebaseerd zijn op het houden van de vervuiling beneden de gevarengrens. Het milieubeleid kan niet een dergelijk negatief werend, passief karakter hebben, maar moet erop gericht zijn zo actief mogelijk de vervuiling terug te dringen.

Bovendien zijn de gevarengrenzen dan wel per definitie uniform, maar de te hanteren kwaliteitsnormen kunnen plaatselijk verschillen, afhankelijk van karakter en functie van het betreffende gebied en de concrete belangenafweging van de verantwoordelijke overheid.

Witsen wil dit hindergrenzen noemen (33).

Die kwaliteits-hindergrens hoeft niet nul te zijn omdat men levend in een bepaalde samenleving een zekere hinder van anderen te dulden heeft. Die hinder kan overgaan in overlast zonder de gevarengrens te bereiken als gesproken kan worden van een dusdanige zware last dat die niet geduld kan en hoeft te worden.

"Een kernvraag voor het milieubeheer is derhalve de vraag waar voor de verschillende milieufactoren de hindergrenzen liggen, de grenzen tussen de hinder die geduld moet worden

en de overlast die niet meer aanvaard mag worden.

Aan deze grenzen dient een afweging van belangen ten grondslag te liggen" (34). Met andere woorden hier ligt een belangenafweging van politieke aard.

Het vaststellen van een hindergrens zal de verantwoordelijke overheid een zekere marge, een zekere beleidsruimte, overlaten: de hinderruimte.

Dit wil niet zeggen dat de vervuilers die ruimte ook mogen opvullen.

Zowel Witsen (35) als ook Hoogendijk-Deutsch (36) geven aan dat de gevarengrens een ecologisch criterium is.

De ecologie onderscheidt systeem-vreemde en systeem-gebonden factoren.

De laatsten zijn die factoren die de mens voor zijn bestaan als mens nodig heeft, althans in zijn ecologisch systeem. Zowel een teveel als een te weinig van die factoren kan schadelijk zijn.

Systeem-vreemde factoren zijn die factoren die niet in een ecologisch systeem thuishoren, bijvoorbeeld chemische toevoegingen aan voedsel en water.

Deze factoren horen in feite in de ecologische-systemen niet thuis en moeten dan ook zo min mogelijk aanwezig zijn: "de systeem-gebonden factoren moeten aanwezig zijn, niet te veel, niet te weinig; de systeem-vreemde factoren moeten zo weinig mogelijk aanwezig zijn" (37).

Witsen volgt dan verder Zielhuis' gedachtengang en meent dat dit dan het optimum aangeeft.

Het maatschappelijke maximum wellicht wel, maar het optimum niet.

Het optimum ligt in die situatie -mijns inziens- dat systeem-vreemde factoren niet in een eco-systeem voorkomen.

"Zo weinig mogelijk" geeft dan in ieder geval aan dat systeem-vreemde factoren in een zodanige mate in een eco-systeem voorkomen dat daarvan geen gevaar te duchten is.

In hoeverre dit maatschappelijk maximum het optimum gaat bereiken is een gans andere vraag.

Een ecooloog kan voor iedere milieufactor een schaal opzetten, die een maximale mate, een hinderlijke mate en een gevaarlijke mate van aanwezigheid aangeeft.

Bij dit laatste moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een bepaalde hoeveelheid in de lucht geloosde zwaveldioxide die de volksgezondheid direct bedreigt: de wetenschappelijk vaststelbare gevarengrens.

Ik meen dat uitgegaan kan worden van Witsens conceptie van de gevarengrens, hoewel men zich dient te realiseren dat ook hieraan een keuze ten grondslag ligt, alleen al de prioriteiten-bepaling is niet gegarandeerd zeker wetenschappelijk vast te stellen.

Vanuit deze conceptie kan gezien worden op welke grens de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren ten aanzien van het zeemilieu het oog heeft laten vallen.

Voor wat de Wet Olieverontreiniging Zeewater betreft heeft die vraag geen zin omdat de normstelling hier duidelijk is: een verbod olie in zee te brengen.

Een verbod overigens eerder veroorzaakt door een gevaren-, dan door een hinderconceptie.

De Memorie van Antwoord (38) maakt duidelijk dat men het oog heeft op het terugdringen van de zeevervuiling beneden de gevarengrens. Enige citaten zullen dat duidelijk maken.

"Vergiftigde en radio-actieve afvalstoffen kunnen, afhankelijk van de hoeveelheden waarin zij worden geloosd, ook in de Noordzee schadelijk zijn."

".... het antwoord op de vraag tot welke hoeveelheden de directe lozing naar zee zonder schadelijke gevolgen mogelijk zal zijn....".

"Niet slechts door pijpleidingen kunnen schadelijke lozingen in de volle zee plaatsvinden....".

Wel heel duidelijk blijkt het streven naar koppeling aan de gevarengrens uit:

"Ten aanzien van het brengen van afvalstoffen in de volle zee houdt het wetsontwerp dus een leemte in, welke ook zekere gevaren met zich brengt voor de kwaliteit van het water van de territoriale zee" (39).

De Wet Verontreiniging Zeewater beoogt dus de zeevervuiling beneden het punt te houden waarop gevaren voor de gezondheid van mensen en het gehele milieu te duchten zijn. Het behoeft nauwelijks betoog dat ik dat onvoldoende vind. Ook ten aanzien van het zeemilieu dient men te streven naar het terugdringen van de vervuiling beneden de hindergrens. Men dient dus een norm te hanteren die kwalitatief meer inhoudt dan de gevarengrens. Ik veins niet geen oog te hebben voor de hieraan verbonden problematiek maar meen dit toch te moeten stellen gezien het enorme belang van het zeemilieu voor de mens, voor het gehele mondiale ecosysteem.

In de directe relatie tot de mens kan men bijvoorbeeld denken aan de waterrecreatie.

Men kan zich voorstellen dat de zee kwalitatief zodanig is dat geen gevaar voor de (volks-)gezondheid -in de zin van het afwezig zijn van fysieke mankementen- van de recreant aanwezig is, terwijl toch de recreant hinder ondervindt door bijvoorbeeld geur of smaak van het water.

En dat in een tijd waarin de waterrecreatie al maar belangrijker wordt.

De relatie tot de mens is minder direct aanwezig in het geval van de Acanthaster Planci, die koralen in de Grote Oceaan doet verdwijnen.

Het ecosysteem is verstoord door de aanwezigheid in te grote hoeveelheden van een systeemgebonden factor, die zonder gevaar op te leveren hinderlijk kan zijn bijvoorbeeld doordat andere bruikbare of nuttige zaken gaan ontbreken, of doordat in het hier bedoelde geval, door het ontbreken van koraalriffen, de golfslag versterkt wordt aan de kust met alle mogelijke gevolgen van dien.

Ik pleit er derhalve voor de normstelling ten aanzien van het verlenen van lozingsvergunningen te verleggen van de gevarengrens naar de hindergrens. Deze laatste is een beleidsnorm, met andere woorden minder objectief vast te stellen dan de gevarengrens.

Daarnaast moet men zich realiseren dat deze problematiek van internationale aard is, dat wil zeggen dat internationale afspraken moeten worden gemaakt.

In het voorafgaande is ten aanzien van de normstelling met betrekking tot de zeevervuiling betoogd dat de gevarengrens beschouwd moet worden als een uiterste grens van milieuverwoesting. De variabele hindergrens geeft de beleidsmarge aan waarbinnen het vergunningenbeleid gevoerd moet worden. Met Witsen meen ik dat én de gevarengrens én de hindergrens immissienormen zijn (40).

Niet geheel ten onrechte is meermalen gesteld (41) dat het uitsluitend vaststellen van immissienormen het effect zou hebben dat de hinderruimte opgevuld zou worden. Anderzijds is het uitsluitend gebruiken van emissienormen ook onderhevig aan grote gevaren.

In gebieden waar veel verontreinigende bronnen geconcentreerd zijn "geeft een samenstel van individuele emissienormen niet meer de garantie, dat de milieukwaliteit voldoende gewaarborgd blijft.

Een voldoende planmatig milieubeheer is dan niet meer mogelijk" (42).

Beide normen zullen dus naast elkaar gebruikt moeten worden. Ook de Urgentienota Milieuhygiëne onderkent dit:

"Binnen de hier geschetste ontwikkeling tijdens de overgangs- (sanerings)periode zal een parallelle ontwikkeling kunnen worden verwacht met betrekking tot de relatie van toeworp (immissie)- tot uitworp(emissie)normen.

De immissiemetingen, hoe belangrijk zij ook in de gehele overgangsperiode blijven, zullen vooral een sterk accent krijgen in de eerste fase waarin het terugdringen van bepaalde zeer ernstige vormen van de verontreiniging een relatief hoge prioriteit kan krijgen.

Daarentegen zullen in de loop van de overgangsperiode naast een verdere verfijning van de immissiemetingen, een adequate kennis van het emissiepatroon en het bepalen van de sociaal-economisch meest doelmatige en uit milieuoogpunt optimale verhouding bij het terugdringen van de individuele emissiebronnen steeds meer aan betekenis winnen." (43).

7. Wijziging W. V.O.

Bij de Nota van wijziging van de ontwerp-Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren werd het huidige artikel 1, lid 4 aangevuld met de bepaling dat het verboden is stoffen, als bedoeld in het eerste lid "in het water van de volle zee te brengen binnen een door Ons te bepalen afstand uit de kust" (44).

Bij de bedoelde Algemene Maatregel van Bestuur is die afstand zodanig gesteld dat de gehele Noordzee, Skagerrak en Het Kanaal binnen het verboden gebied vallen (45).

Ik heb eerder (46) mijn twijfels uitgesproken aan de volkenrechtelijke houdbaarheid van deze bepaling en enige twijfel moeten de opstellers van dit artikel ook gevoeld hebben toen zij, terecht, stelden dat een dergelijk verbod primair gezien moet worden als een zaak waarover in internationaal overleg overeenstemming bereikt dient te worden (47).

Het verdrag van Oslo levert deze internationale basis. Voor een doorlichting van dit verdrag zij verwezen naar hoofdstuk II. In tegenstelling tot de regeling uit de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, die beoogt kust en kustwateren te beschermen, heeft het verdrag van Oslo tevens de bescherming van het zeemilieu als zodanig tot onderwerp. De wet wordt door dit verdrag niet buiten spel gezet, maar blijft van kracht -zij het gewijzigd- met als oogmerk

de bescherming van kust en kustwateren tegen vervuiling hiervan door middel van een daartoe bestemd werk (48).

De vervuiling van de zee door scheepvaart en luchtvaart wordt tegengegaan door het op 7 april 1974 in werking getreden verdrag van Oslo (49).

Dit verdrag is op nationaal niveau uitgewerkt in de Wet Verontreiniging Zeewater (50).

8. Wet Verontreiniging Zeewater

Overeenkomstig het Oslose verdrag gaat deze wet uit van een verbod tot lozing in zee van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, zij het met mogelijkheid tot onthefing voor bepaalde categorieën stoffen.

De kring van lozende apparaten is ruim getrokken: onder vaartuigen zijn tevens begrepen drijvende en op de zeebodem rustende installaties, bijvoorbeeld booreilanden, alsmede luchtkussenvaartuigen (zo worden de luchtkussenvoertuigen genoemd). Door het zonder enige beperking gebruiken in artikel 1 van het woord "vaartuig" valt hier letterlijk ieder vaartuig tot en met een roeiboot onder.

Bedoelde vaartuigen en luchtvaartuigen mogen bepaalde stoffen (de zwarte lijst van bijlage I van het verdrag van 1972) niet lozen.

Deze stoffen mogen ook niet aan boord genomen worden met het oogmerk die te lozen en mogen ook niet afgegeven worden met het oogmerk die stoffen te doen lozen (artikel 3).

Bij Algemene Maatregel van Bestuur zal bijlage I van het verdrag in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerd worden.

"Deze weg is gevolgd om de nationale wetgeving snel te kunnen aanpassen aan eventuele wijzigingen of aanvullingen van die bijlage." (51).

Bedoelde bijlage bevat geen lijst van met name genoemde stoffen omdat die lijst dan zeer lang zou worden, onvolledig zou zijn en door de ontwikkeling van nieuwe synthetische stoffen, zeer snel verouderd.

De bijlage I bij het verdrag bevat categorieën van stoffen, die uit het zeemilieu geweerd moeten worden omdat:

- deze stoffen accumuleren in voedselketens en op het eind van die keten schadelijke effecten bezitten, en
- deze stoffen ander rechtmatig gebruik van de zee (ver)hinderen.

De bijlage noemt als groepen van stoffen die absoluut niet geloosd mogen worden:

1. Verbindingen van organohalogenen en Verbindingen waaruit zodanige stoffen in het marinemilieu kunnen worden ge-

vormd, met uitzondering van die welke niet toxisch zijn of die in het zeewater snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen.

Hierbij kan men denken aan DDD en DDT.

Het niet toxisch (niet giftig) zijn van stoffen zal men uiteraard niet alleen op korte maar ook op de lange termijn moeten bezien;

2. verbindingen van organosiliconen en verbindingen waaruit zodanige stoffen in het marinemilieu kunnen worden gevormd, met uitzondering van die welke niet toxisch zijn of die in zeewater snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen;
3. stoffen waarvan door de verdragsluitende partijen is overeengekomen dat zij onder de omstandigheden van de storing waarschijnlijk een carcinogene (kankerverwekkende) werking kunnen hebben. Deze categorie moet nog helemaal ingevuld worden. Hier ligt een belangrijke taak van de in het verdrag genoemde commissie;
4. kwik en kwikverbindingen;
5. cadmium en cadmiumverbindingen;
6. persistente kunststoffen en andere persistente synthetische stoffen die drijven op of zweven in zeewater en die een ernstige belemmering kunnen vormen voor visserij of scheepvaart, recreatief of ander rechtmatig gebruik van de zee.

Bij het opstellen van de Nederlandse Algemene Maatregel van Bestuur zal men moeten uitgaan van deze categorieën. Men zal er niet aan kunnen ontkomen dan *wel* een lijst van expliciet genoemde stoffen op te stellen, zowel vanwege de vaagheid van bovenstaande categorieën, als vanwege de rechtszekerheid voor de lozers.

De stoffen mogen dus in het geheel niet in zee worden gebracht met uitzondering van "sporen".

Noch in het verdrag noch in de wet wordt dit begrip omschreven. De commissie heeft het begrip enigszins omkaderd door aan te geven dat de aanwezigheid van die sporen geen schadelijk effect mag hebben, ook niet met het oog op de opeenhoping ervan in de voedselketens.

In artikel 4 van de Wet Verontreiniging Zeewater wordt de mogelijkheid van de *niet in de hiervoor bedoelde Algemene Maatregel van Bestuur genoemde stoffen, te lozen gebonden aan een ontheffing*.

Het komt erop neer dat producent of lozer een vergunning tot lozing van deze stoffen moet hebben, vandaar dat de wet niet regelt wie de vergunninghouder moet zijn.

Het meest logische evenwel is dat de lozer vergunninghouder is.

Artikel 4 wijkt af van het verdrag van Oslo. Dit eist voor elk afzonderlijk geval een vergunning tot storting van de in bijlage 2 genoemde stoffen, waarbij genoemd worden:

- arsenicum, lood, koper, zink en hun verbindingen, cyaniden en fluoriden en pesticiden (voorzover niet vallende onder bijlage 1);
- containers, schroot, teerachtige stoffen die op de bodem van de zee kunnen zinken en daardoor een obstakel kunnen vormen voor visserij en scheepvaart;
- stoffen die, zonder toxisch te zijn, schadelijk kunnen worden door de geloosde hoeveelheden of die de recreatie in ernstige mate kunnen belemmeren.

Voor het lozen van deze stoffen geeft de bijlage dan nog een aantal voorwaarden voor lozing, zoals de zeediepte. Ten aanzien van andere te lozen stoffen geldt de eis van goedkeuring van de nationale bevoegde overheid alvorens geloosd kan en mag worden, terwijl bijlage 3 nog een aantal nadere bepalingen geeft voor die goedkeuring, zoals plaats en methode van deponering. Het hier bedoelde artikel 7 van het verdrag kent niet de eis van een voor elk afzonderlijk geval te verlenen vergunning.

Artikel 4 veegt deze twee groepen stoffen op één hoop en eist voor beide een lozingsvergunning.

De Memorie van Toelichting motiveert dat door te stellen, dat het belang van het zeemilieu vordert dat ten aanzien van alle stoffen zorgvuldig wordt nagegaan of aan lozing gevaren verbonden zijn.

"Uit dat oogpunt is het maken van een onderscheid in de zin waarin het verdrag dat doet niet noodzakelijk" (52).

Een op het eerste gezicht niet onjuiste redenering, die een ogenschijnlijk onduidelijk onderscheid de wereld uit helpt. Deze ogenschijnlijke onduidelijkheid wordt echter weer geïntroduceerd in de Memorie van Antwoord:

"Het ligt in de bedoeling dat, behoudens de gevallen waarin voor iedere lozing een ontheffing nodig wordt geacht, de ontheffing te verlenen voor een reeks van lozingshandelingen" (53), waarna expliciet gesteld wordt dat dit kan geschieden voor de niet in bijlage 2 genoemde stoffen.

Niet uitgesloten wordt geacht dat dit ook geschiedt voor de wel in bijlage 2 genoemde stoffen.

Niet alleen is de ogenschijnlijk onduidelijke onderscheiding vergunning - goedkeuring opnieuw geïntroduceerd, maar tevens is de mogelijkheid geopend voor een toepassing in de praktijk die strijdig is met het volkenrecht, met alle gevaren van dien, vooral voor het zeemilieu.

Het onderscheid in de artikelen 6 en 7 van het verdrag tussen de éénmalige vergunning ("specific permit" in de oorspronkelijke tekst) en de goedkeuring ("approval" in de oor-

spronkelijke tekst) is niet onduidelijk als men het relateert aan de te lozen stoffen.

Voor het lozen van de in bijlage twee genoemde stoffen wordt een eenmalige vergunning geëist teneinde telkenmale opnieuw te bezien of die lozing gerechtvaardigd is met het oog op de belangen van het zeemilieu, de scheepvaart, visserij, etc. Voor de daar niet genoemde stoffen wordt aangenomen dat een voortdurende goedkeuring, binnen de voorschriften van de derde bijlage, geen overmatige schade zal kunnen toebrengen aan zeemilieu, scheepvaart, etc.

Het onderscheid heeft dus wel degelijk betekenis en het is minstens triest dat de Nederlandse wetgever hierover heen gewandeld is, daarmee de mogelijkheid creërend voor een praktijk die in strijd met het internationale recht komt, waardoor de rechter dan gedwongen wordt het internationale recht te laten prevaleren.

Dat hierdoor minstens onduidelijkheid kan ontstaan, onder meer ook voor de vergunninghouder, is evident.

De vergunninghouder kan in een toestand van rechtsonzekerheid komen te verkeren.

In het tweede hoofdstuk is uiteengezet dat het Oslose verdrag een territoriale beperking kent. De wet kent die niet, geldt voor de gehele zee, hoewel het eerste ontwerp voor de in artikel 4 bedoelde stoffen de territoriale beperking van het verdrag overnam.

Na kritische opmerkingen uit de kamer is die beperking verdwenen (54).

De regering liet deze beperking vallen mede naar aanleiding van de tot standkoming van het verdrag van Londen (55), welk verdrag de mondiale pendant is van het verdrag van Oslo. Dit Londense verdrag kent een vergelijkbaar onderscheid als het Oslose, zij het dat men hier spreekt van een bijzondere en van een algemene vergunning.

Ook hieruit kan ik niet anders concluderen dan dat het internationale recht voor een bepaalde categorie te lozen stoffen een eenmalige vergunning eist en voor andere stoffen toestaat dat met een voortdurende vergunning volstaan kan worden.

Het Londense verdrag volgt het Oslose vrijwel geheel.

Er zijn evenwel afwijkingen; de organosiliconen bijvoorbeeld zijn overgeheveld van bijlage 1 naar bijlage 2.

Het lozingsverbod van artikel 3 en de ontheffingseis van artikel 4 krijgen een verzachting in de artikelen 5 en 6: respectievelijk de lozing die samenhangt met en voortvloeit uit het normale gebruik van het vaartuig of vliegtuig (artikel 5) en de lozing in overmacht (artikel 6).

In dit laatste geval moet van de lozing mededeling worden gedaan in het scheepsjournaal en moet onverwijld mededeling worden gedaan aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Bij de afvallozing in het kader van het normale gebruik van het vaar- of vliegtuig moet bedacht worden dat hier tevens een vrij-brief is gegeven voor de lozing van grote hoeveelheden huishoudelijk afval, wat een ongunstige invloed kan hebben op de kwaliteit van het zeewater, zeker op druk bevaren routes.

Binnen het kader van de Wet Verontreiniging Zeewater is dit niet geregeld, maar wel kent het Londense verdrag ter voorkoming van verontreiniging afkomstig van schepen hiervoor regels (56).

De incorporatie van deze regelen in de Nederlandse wetgeving zal een wijziging van de Wet Verontreiniging Zeewater betekenen.

9. Intrekking lozingsvergunning

De artikelen 3 en 4 verbieden tevens het aan boord nemen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen met het oogmerk die te lozen alsmede het afgeven van die stoffen met het oogmerk deze te doen lozen.

Hierdoor kan worden ingegrepen als vaartuigen in Nederlandse havens of in de Nederlandse territoriale zee stoffen, die niet geloosd mogen worden, aan boord nemen om die in zee te dumpen.

Artikel 15 van het verdrag van Oslo verplicht Nederland expliciet erop toe te zien dat ook vreemde vaar- en vliegtuigen die op Nederlandse bodem verboden stoffen laden, zich aan het verdrag houden.

De artikelen 3, lid 1 sub b en 4 sub b zien dus tevens op niet-Nederlandse vaar- en vliegtuigen.

Dit ondanks het volkenrechtelijk uitgangspunt dat gedragingen buiten Nederlands territorium aan boord van vreemde vaar- en vliegtuigen buiten de Nederlandse rechtsmacht en rechtssfeer vallen.

De artikelen 3, lid 1 sub c en 4 sub c richten zich tegen de producent van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen die niet zelf als lozer optreedt, maar het dumpen in zee door een ander laat doen die zelf zorgt voor transport naar zee.

De producent kan zich dus niet disculperen door het niet zelf geloosd hebben.

Artikel 9 kent een drietal gronden om een lozingsvergunning in te trekken:

- "a. de te harer verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op het verzoek een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
- b. de in artikel 7, tweede lid, bedoelde voorschriften niet in acht worden genomen;
- c. op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten, opgetreden na de verlening der ontheffing, moet worden aangenomen dat het van kracht blijven der ontheffing het aan het tegengaan van de verontreiniging van de zee verbonden belang op onaanvaardbare wijze zou schaden, terwijl daaraan redelijkerwijs niet door het wijzigen of het aanvullen van de voorschriften kan worden tegemoet gekomen."

De tweede grond is een duidelijke sanctie van administratief-rechtelijke aard.

De eerste intrekking grond ziet op intrekking wegens strijd met de wet of met de feiten.

De feitelijke basis die voor het verlenen van een ontheffing noodzakelijk is, ontbreekt of is onjuist.

De derde grond ziet uitdrukkelijk op gewijzigde inzichten of omstandigheden, waardoor het verdergaan met de lozingsactiviteit onaanvaardbaar wordt met het oog op het door de wet beoogde belang, terwijl aanpassing van de voorwaarden dit doel niet zeker kunnen stellen.

Hier kan gedacht worden aan de mogelijkheid dat later blijkt dat een behoorlijke beperking geboden is ten aanzien van stoffen die niet onder een speciaal regime vallen.

De wet voorziet niet in enige mogelijke schadeloosstelling tengevolge van een dergelijke intrekking.

10. Beperkte controle-mogelijkheden

Het stelsel -verbod en verbod met eventueel ontheffing ten aanzien van het dumpen van stoffen in zee- eist een goede controle en bij overtreding opsporing van die overtreding.

De Memorie van Antwoord gaat hier uitvoerig op in (57).

De met controle en opsporing belaste ambtenaren -ex artikel 11 aan te wijzen door de Minister van Verkeer en Waterstaat- kunnen de lading aan een onderzoek onderwerpen.

Dat dit veelal steekproefsgewijs zal gebeuren omdat het ondoenlijk is elke lading van ieder schip aan een diepgaand onderzoek te onderwerpen, wordt niet ontkend, terwijl tevens niet is tegengegaan dat te lozen stoffen illegaal

aan boord worden genomen.

"Van veel belang is dan ook dat behalve voor die handelingen welke de afvoer van afvalstoffen naar zee rechtstreeks betreffen, ook voor bepaalde handelingen in de daaraan voorafgaande fase voorschriften zullen gaan gelden." (58).

De hier bedoelde meldingsplicht zal voortvloeien uit de Wet Chemische Afvalstoffen. Onduidelijk is evenwel in hoeverre deze wet zich uitstrekt tot alle voor het zeemilieu gevaarlijke stoffen.

De lading-documenten die horen bij de per zeeschip uit te voeren stoffen zullen worden onderzocht door de douane.

Deze heeft er tevens op toe te zien dat er geen stoffen als bedoeld in de artikelen 3 en 4 in de lading voorkomen en steekproeven te nemen.

Blijkt er twijfel te bestaan en is geen bewijs van onthefing aanwezig dan zal de douane contact opnemen met de directie Noordzee van de Rijkswaterstaat.

Daarnaast kunnen de douane-ambtenaren dan weigeren toestemming tot vertrek naar zee te geven.

Dit geldt onverkort ook voor de in transitio aangevoerde afvalstoffen die, na in een Nederlandse zeehaven te zijn overgeladen in een zeeschip, weer worden uitgevoerd.

Ingeval van doorvoer van een schip onder vreemde vlag zal het onderzoek van de douane zich dienen te beperken tot uitklaring.

Rijst een vermoeden dat (een deel van) de lading bedoeld is voor illegale lozing dan kan de douane niets doen dan de vlagstaat van het schip hiervan op de hoogte stellen.

Deze vlagstaat kan dan, mits alles snel genoeg gebeurt, op zee optreden tegen de vervuiler.

Hoe de Nederlandse douane dat vermoeden kan krijgen als ze geen onderzoeksbevoegdheid heeft is mij een raadsel.

Tevens treedt hier toch wel een ernstig manco op: Nederland kan niet ingrijpen, ook niet als de vlagstaat tekort schiet in zijn verplichtingen.

Het Brusselse Public Law verdrag geeft geen soelaas: dit machtigt de Nederlandse overheid tot optreden op volle zee na een ongeval met betrekking tot olietankers.

De regering wenste niet over te gaan tot een registratieplicht van afvalstoffen en meldingsplicht bij het in ontvangst nemen hiervan.

Ook hiervoor werd verwezen naar de Wet Chemische Afvalstoffen.

Op grond van die regeling zal de producent, die zich van chemische afvalstoffen ontdoet door die aan een ander over te dragen, verplicht zijn die overdracht te melden aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne; komt hieraan nog een vervoerder te pas dan moet die met naam en toenaam

gemeld worden (59).

Het controle apparaat en -systeem wordt zodoende toegesneden op de chemische afvalstoffen van eerder genoemde wet, terwijl voorbij gegaan wordt aan de bij de Wet Verontreiniging Zeewater behorende zwarte en grijze lijst.

De op de grijze lijst voorkomende containers kan men toch moeilijk onder chemisch afval laten vallen.

Tot zover een rammelende controle alvorens de potentiële lozer/vervuiler uitvaart.

Eenmaal op zee is de controle minimaal.

De Memorie van Antwoord (60) noemt de beperkte mogelijkheid tot optreden van de rijkspolitie te water en de patrouillering door vaartuigen en vliegtuigen van de koninklijke marine.

Bepaald geen sluitend geheel.

Een ander controle-middel dat de Memorie van Antwoord noemt is een automatische lozings-registratie-apparatuur, welke bij de lozingsvoorwaarden voorgeschreven zal worden.

"Deze apparatuur registreert onder andere het aanslaan van de lozingspomp direct in verband met de tijd, de plaats en de vaarrichting van het schip". (61).

Dit controle-middel wekt hoopvolle verwachtingen.

Evenwel in het volgende zittingsjaar wordt in de Memorie van Antwoord bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de in 1969 tot stand gekomen amendementen op de olieconventie van 1954, opgemerkt dat een optimale controle eerst mogelijk is als het gebruik van controle-apparatuur verplicht is.

"Dergelijke apparatuur was in 1969 nog onvoldoende ontwikkeld en is zelfs thans nog niet beschikbaar voor gebruik aan boord van schepen." (62).

Ik kan niet aannemen dat controle-apparaten voor olielozingen essentieel anders zijn dan die voor andere lozingen. Dan blijkt die apparatuur dus in 1973/1974 wel aanwezig te zijn en in 1974/1975 technisch nog niet mogelijk te zijn! Dit fraaie controle-middel lijkt dus -op z'n zachtst gezegd- misplaatst.

De regelingen met betrekking tot het tegengaan van de verontreiniging van de zee door middel van olie kennen het zogenaamde oliejournaal.

In navolging van de verdragen van Oslo en Londen kent de Wet Verontreiniging Zeewater niet een vergelijkbaar journaal voor lozingen.

Dit zou mijns inziens toch aanbevelenswaardig zijn alleen al om een goed inzicht te krijgen in hoeveelheden en aard van het normale exploitatie-afval.

Overigens zij opgemerkt dat een dergelijk lozingsjournaal

weinig of geen preventieve werking heeft, evenmin als het oliejournaal voorkomen kan dat 's nachts illegaal olie in zee wordt gedumpt.

VII. Perspectief

In het voorafgaande is duidelijk naar voren gekomen dat het startpunt voor de bestrijding van de zeevervuiling op internationaal niveau ligt.

Ook is duidelijk geworden dat veelal ad hoc regelingen tot stand worden gebracht, dat een totaal-visie ontbreekt en dat daardoor regelingen ontstaan die elkaar niet aanvullen. Heel duidelijk is dit ten aanzien van het probleem van de normering.

Inzake het probleem van de milieunormen of standaarden moeten twee vragen worden onderscheiden: wie zal ze moeten opstellen en wat moet de feitelijke inhoud zijn.

Ten aanzien van de bronnen op het vasteland die bijdragen aan de vervuiling van het marine milieu kunnen twee wegen worden bewandeld.

Enerzijds kan het opstellen van dergelijke standaarden aan de desbetreffende kuststaat (staten) worden overgelaten, anderzijds aan enige internationale autoriteit.

Naar mijn mening moet voor de tweede mogelijkheid worden gekozen omdat anders het risico bestaat dat concurrentieverhoudingen scheef worden getrokken, terwijl tevens grote rechtsongelijkheid zou kunnen ontstaan.

Productie van vele goederen zal goedkoper zijn in een land waar een lagere standaard wordt gehanteerd.

Hierdoor zouden de gevaren voor het zeemilieu eerder toedan afnemen.

Wat betreft de bronnen van vervuiling van het zeemilieu vanaf het vasteland zouden dus standaardnormen moeten worden opgesteld door *enige* internationale autoriteit. Dit kunnen dan afspraken zijn van staten onderling- bijvoorbeeld bij een regionale benadering van bepaalde vervuilers- maar het kan ook gebeuren door bijvoorbeeld de IMCO of een speciaal hiervoor op te richten internationaal lichaam. Ook zou aan de UNEP kunnen worden gedacht.

Omdat het uitgangspunt tenminste dient te zijn dat het zeemilieu niet verder mag worden aangetast, moet als startpunt worden gekozen voor een verbod tot lozing of uitstroming van die stoffen die schadelijk zijn voor het zeemilieu.

Dit is een standaard die op nationale, regionale en mondiale schaal van toepassing is. Deze standaard staat -uiteraard- een regionale verfijning niet in de weg; dat wil zeggen dat daarnaast in bepaalde regio's nog meerdere stoffen absoluut niet mogen worden geloosd.

De keuze welke internationale organisatie het opstellen van standaarden zou moeten initiëren dan wel tot stand brengen, is de keus tussen de IMCO en de UNEP.

Het lijkt mij zinloos hiervoor weer een nieuwe organisatie in het leven te roepen.

De IMCO is een "volwassen" organisatie met ruime ervaring op het gebied van de zeevaart en heeft daarnaast in belangrijke mate bijgedragen aan de totstandkoming van de bestaande conventies ter bestrijding van de verontreiniging van de zee.

De UNEP anderzijds is nauwelijks een organisatie maar wel in het bijzonder gericht op de milieuproblematiek. Het komt me voor dat de IMCO de voorkeur geniet om de opdracht te krijgen die standaarden op te stellen, in overleg met de UNEP. De laatste is meer het brandpunt van de coördinatie van de sectorproblemen. De IMCO is meer de technisch vaardige werkorganisatie.

Hierdoor wordt het niet onmogelijk gemaakt dat een individuele staat of, in regionaal verband, meerdere staten hogere eisen/standaarden zullen stellen.

Er is wel beweerd dat de volkenrechtelijke oplossing van de milieuproblematiek ligt in de creatie van een boven de andere gespecialiseerde organisaties staande organisatie die door middel van supranationale bevoegdheden het mondiale milieubeleid ter hand moet nemen. Een niet onaantrekkelijke gedachte, maar een dergelijk idee is voorlopig nog niet realiseerbaar.

Het oprichten van een dergelijke superorganisatie miskent bovendien dat niet alle milieuproblemen een zodanige centralistische aanpak behoeven.

Regionale verschillen vragen om een regionaal verschillende aanpak.

Wel is het mijns inziens zeker dat wat het ontwikkelen van minimum standaarden of milieunormen -de gevarengrens- betreft een centraal opgestelde, eensluidende richtlijn noodzakelijk is.

Op de derde zeerechtconferentie wordt dit niet ontkend maar blijkt geen overeenstemming verkregen te kunnen worden (1).

Op mondiaal niveau is nauwelijks sprake van overeenstemming, eerder van tegenstellingen.

Tegenstellingen tussen groepen van staten met tegengestelde belangen; bijvoorbeeld de zogenaamde ontwikkelingslanden tegenover de ontwikkelde landen (2).

De eerstgenoemden dringen erop aan zoveel mogelijk de rijkdommen van de zeebodem aan een bepaalde staat -middels een soort continentaal plat idee- toe te delen.

Immers dan hebben ze, menen deze staten, er in ieder geval iets over te zeggen en kunnen ze er recettes uit verkrijgen. Toch hebben juist deze staten belang bij een gemeenschappelijk beheer van de rijkdommen van de zeebodem.

Immers, zij zullen bij toenemende schaarste het eerst de race om de resterende grondstoffen moeten staken, alleen al omdat het hun aan de vereiste hoeveelheid kapitaal en technische kennis ontbreekt.

Realiseert men zich daarnaast dat het juist uit ecologische overwegingen nodig is soevereiniteitsbeperkingen door te voeren -waaraan de ontwikkelingslanden niet gaarne zullen meewerken omdat ze hun koloniale status net kwijt zijn en omdat ze menen dat hun soevereiniteit de hoeksteen is voor hun ontwikkeling- dan wordt het duidelijk dat het op mondiaal niveau uiterst moeilijk zal zijn tot overeenstemming, laat staan tot *milieurecht* te komen.

Een belangrijke bijdrage op mondiaal niveau wordt gevormd door de resoluties van de Algemene Vergadering van de V.N. Zo nam deze vergadering onder meer resoluties aan over de oceaanbodem.

De "moratoriumresolutie" bepaalt dat:

"pending the establishment of the new regime for the international area, States and persons are bound to refrain from all activities of exploitation of the resources of the area outside national jurisdiction, and that no claims to a part of that area or its resources should be recognised."(3).

De "Declaration of principles" verklaart dat:

"The area shall not be subjected to appropriation by any means by States or natural and juridical persons, nor shall any State claim or exercise sovereignty there."(4).

Dergelijke resoluties hebben echter eerst reële betekenis als de voorstellers zich daaraan gebonden willen achten. Verder verklaren dergelijke resoluties eerder wat het recht zou moeten zijn, dan wat het recht is.

Een regionale benadering blijkt eerder mogelijk te zijn.

De politieke wilsovereenstemming van de staten blijkt dan gemakkelijker bereikt te kunnen worden. Het gemeenschappelijke belang treedt duidelijker naar voren, is directer aanwijsbaar en de overeenstemming is sneller te verkrijgen,

temeer omdat het aantal participanten gering is.

Als het al moeilijk is tot overeenstemming te komen, dan zal het nog moeilijker zijn tot coördinatie te geraken. Toch moet men hopen dat bereikte deeloplossingen meer gecoördineerd zullen gaan worden, opdat onaanvaardbare verschillen, zoals bijvoorbeeld tussen de gelijktijdig opgestelde Brusselse Public en Private Law Conventions (5), vermeden kunnen worden.

Een zekere ontwikkeling in de richting van meer coördinatie is waar te nemen in de oprichting van de UNEP (6).

Dit orgaan van de algemene vergadering van de V.N. beoogt coördinerend te werken.

Een verdere uitbreiding is wenselijk en behoort tot de mogelijkheden, al dan niet sluipend, al dan niet op de wijze van de UNCTAD.

Er zijn nog meer aanknopingspunten te geven die tenderen naar een meer gezamenlijke aanpak van de milieuproblemen. Het -overigens uitsluitend regionaal van belang zijnde- Euratom-verdrag kent in aanzet de mogelijkheid dat een internationale autoriteit optreedt.

Immers, weliswaar zijn de opinies van de commissie ten aanzien van één specifieke lozing niet bindend, maar als de radioactiviteit in water, bodem of lucht te hoog wordt kan de commissie een richtlijn uitvaardigen en de partij-staat opdragen binnen een bepaalde tijd maatregelen te nemen om het overschrijden van de, door de Raad vastgestelde, basis-normen te voorkomen (7).

Hier is duidelijk een aanzet te vinden om een bovenstatelijke autoriteit bevoegdheden te geven om in te grijpen ten behoeve van onder meer het milieu (deze overweging zal in 1948 nauwelijks hebben voorgezeten, toen dacht men ongetwijfeld meer aan de volksgezondheid, maar heeft wel dit neveneffect in positieve zin).

Het rapport van de commissie-Rousseau (8), dat eveneens uitsluitend het radioactieve afval betreft, stelt voor dat een voorgenomen lozing aan de Directeur-Generaal van de IAEA gemeld moet worden. Deze licht andere belanghebbende staten in, stelt zo nodig zelf een onderzoek in en neemt, indien noodzakelijk, een beslissing.

Een dergelijk initiatief van de IAEA laat zich gemakkelijk zien als een complement op mondiaal niveau van de genoemde Euratom constructie.

In aansluiting op het voorafgaande kan men zich afvragen of de traditionele verdragentechniek wel het geëigende instrument is als er snelle en flexibele antwoorden op problemen nodig zijn.

"If international standards for environmental quality are to be set by diplomatic negotiations, the technical components of those standards may well be outdated by the time agreement is reached." (9).

Bovendien wordt de effectiviteit van internationale overeenkomsten ten aanzien van het milieu verzwakt en ondergraven door het feit dat internationale regels ten behoeve van de bescherming van het milieu zelden self-executing kunnen zijn en dus meestal nationale maatregelen vereisen ter uitvoering.

Wat absoluut noodzakelijk lijkt voor het toekomstig milieubeheer is een systeem van normen dat de mogelijkheid biedt adequaat te reageren op de permanente veranderingen, inclusief crisis-situaties, en dat de technische vooruitgang kan bijhouden en sturen.

Het klassieke verdrag, *"that sadly overworked instrument"* (10), heeft deze capaciteit niet en derhalve is het nodig alternatieven te onderzoeken. (11).

Zoals reeds eerder gesteld is de noodzaak te komen tot uniforme internationale milieunormen bijzonder groot.

De Bonner-conferentie van juli 1971 riep op om te komen tot "common standards applicable to the contracting nations" (12).

Om dergelijke, meer technische, standaarden op te stellen is het verdrag als instrument uitermate ongeschikt.

Beter kan men meer aansluiting zoeken bij *die internationale praktijk die een internationale overeenkomst uiteen doet vallen in de*

a) verdragsbepalingen die het permanente institutionele frame en een procedure voor het opstellen van standaarden leveren, en

b) de technische standaarden.

Deze laatste zullen eerder worden opgesteld door gekwalificeerde wetenschapsmensen dan door diplomaten.

Deze milieunormen behoeven dan ook niet door de diverse staten geratificeerd te worden, maar eenmaal aangenomen door de commissie van experts -al dan niet via een gekwalificeerde meerderheid- treden ze in werking.

Oorspronkelijk werd deze methodiek uitsluitend gezien als

een vereenvoudigde vorm van amenderen van een verdrag, die toelaatbaar geacht werd onder artikel 40 van het Weense Verdragen-verdrag.

Deze methodiek evolueerde zodanig dat men er ook onder ging begrijpen het opstellen van nieuwe standaarden en het regelen van zaken, die niet in het moeder-verdrag voorzien waren (13).

Een dergelijke techniek is onder meer toegepast in de International Whaling Convention (14), de Northeast Atlantic Fisheries Convention (15) en in de Convention on the Conservation of the living Resources of the Southeast Atlantic (16). Ook de zoet-water-conventie van de Raad van Europa kent een dergelijk systeem (17).

Een zodanig systeem is uitstekend geschikt voor de regelingen met betrekking tot de bescherming van het zeemilieu. Het volgende geeft dergelijke overeenkomsten soepelheid en snelle aanpasbaarheid: *opstellen, wijzigen en aanpassen van technische normen en milieunormen geschiedt door top-experts, die elkaar met een bepaalde regelmaat ontmoeten.*

Ook de gespecialiseerde organisaties van de V.N. kennen veelal een soortgelijk systeem.

De Raad van de ICAO kan internationale standaarden en aanbevolen praktijken aannemen ter aanvulling van de conventie, in de vorm van "annexes".

Deze treden na drie maanden in werking, tenzij een meerderheid van de lid-staten hun afkeuring bij de Raad laat registreren.

De annexes zijn te verdelen in

- a) standaarden, die in het algemeen bestaan uit aanbevelingen die noodzakelijk geacht worden voor de veiligheid van het luchttransport, en
- b) de zogenaamde aanbevolen praktijken, waarvan de uniforme toepassing raadzaam geacht wordt (18).

Een dergelijk stelsel waarbij de staten nog de mogelijkheid hebben uit de boot te springen treft men ook aan bij de Whaling-convention, de Northeast Atlantic Fisheries Convention en in de Convention on the Conservation of the living Resources of the Southeast Atlantic.

Koppelt men een dusdanig stelsel aan een systeem waarin een bovenstatelijke (technische) autoriteit de staten richtlijnen ter uitvoering kan geven of bepaalde activiteiten verplicht kan stellen (zoals bij Euratom), dan lijkt een internationaal milieubeheer een kans te krijgen van de grond te komen.

Een commissie van experts zou middels een dergelijk systeem flexibel en snel kunnen reageren op bedreigingen voor het milieu.

Die experts moeten die milieunormen vaststellen die overeen komen met de eerder genoemde gevarengrens. De aldus vastgestelde norm dient bindend te zijn voor de individuele staten.

Een dergelijke norm of standaard kan zijn dat bepaalde stoffen, bijvoorbeeld radioactief afval, in het geheel niet in zee gebracht mogen worden of dat bepaald verpakkingsmateriaal gebruikt moet worden en de lozing onder bepaalde voorwaarden moet geschieden.

Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke normeringscommissie slechts globaal te werk kan gaan, slechts globale richtlijnen kan geven die de staten nader zullen moeten concretiseren.

De experts zullen ook moeten ingaan op de effecten op het zeemilieu van de diverse vervuilende stoffen, alleen en in onderlinge samenhang.

Hieruit zullen gegevens en richtlijnen voortvloeien die de nationale staten nader zullen informeren en binden in de onderlinge verhouding van de verschillende vervuilers.

Bij het verdrag van Oslo ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen (19) is een commissie van vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen ingesteld die onder meer tot taak heeft: *"attent te blijven op de inhoud van de bijlagen bij dit verdrag en die wijzigingen, toevoegingen en doorhalingen aan te bevelen...."*.

De commissie heeft niet zelf de bevoegdheid de zwarte of grijze lijst te wijzigen naar gebleken noodzaak.

Het verdrag van Londen van 1972 (20) draagt een organisatie op de secretariaatswerkzaamheden te verrichten van de consultatieve vergadering van de verdragsluitende partijen, die minstens eens in de twee jaar bijeen moet komen (21). Deze consultatieve vergadering kan verdrag en zwarte en grijze lijst herzien.

De herziening moet door partijen worden goedgekeurd.

Het verdrag van Oslo creëert een vaste commissie van experts zonder directe bevoegdheden, het Londense verdrag schept een niet vaste commissie met bevoegdheden tot wijziging van de normeringen.

Het ontwerp-verdrag "for the Protection of the Marine Environment against Pollution in the Mediterranean " (22) volgt het Londense model.

Het verdrag van Oslo creëert een vaste commissie van experts dering aan te brengen wijzigingen voorbereiden door een secretariaat. Dit is "een organisatie".

Gedoeeld wordt op de MCO.

Indirect stelt de MCO derhalve de standaarden, de milieunormen op.

Artikel VIII van het verdrag van Londen verplicht staten die "een gemeenschappelijk belang hebben bij de bescherming van het marine milieu in een bepaald geografisch gebied", samen te werken, regionale overeenkomsten af te sluiten ter voorkoming van verontreiniging. Hierbij dient rekening te worden gehouden met regionale bijzonderheden, terwijl die regionale overeenkomsten verenigbaar moeten zijn met het verdrag van Londen.

Het Londense verdrag van 29 december 1972 creëert een consultatieve vergadering met een vast, hoog ontwikkeld, ter zake kundig secretariaat - de IMCO - die zorg moet dragen voor een snelle en soepele aanpassing van het verdrag en nog belangrijker, de bijlagen.

Toegegeven wordt dat hier nog niet helemaal sprake is van een vaste commissie van experts die de bijlagen kan wijzigen en aanvullen.

De eerste stappen op weg naar de instelling van een dergelijke commissie zijn evenwel mijns inziens in de verdragen van Oslo en Londen gezet.

Werd eerder gepleit voor een regionale "uitwerking" van het mondiale "moeder"-verdrag, artikel VIII van het Londense verdrag van 1972 voorziet hierin. Er is hier sprake van een uitwerkingsverplichting, hetgeen niet zo vreemd is als men bedenkt dat het verdrag van Oslo reeds in 1972 opgesteld was en de Italiaanse regering aangekondigd had het Noorse initiatief voor de Middellandse Zee te volgen.

Men moet, naar mijn mening, aannemen dat naarmate de globale mondiale richtlijnen en milieunormen verder geconcretiseerd worden, eerst per regio en uiteindelijk door de uitvoeringsmaatregelen van de individuele staat, steeds meer aandacht besteed wordt aan de onderlinge samenhangende uitwerking van de diverse vervuilende stoffen op het zeemilieu.

Met andere woorden steeds concreter kan rekening worden gehouden met het cumulatieve aspect van de verschillende vervuilende stoffen bij het bepalen van de mate van toegestane lozingshoeveelheden. Tot nog toe was uitsluitend sprake van de gevarengrens.

Bij verdergaande verfijning is het steeds meer mogelijk de gevarengrens terug te dringen, meer te streven naar het bereiken van de hindergrens.

Daar dit niet ineens kan, maar gefaseerd moet geschieden, wordt duidelijk dat een planmatig beleid nodig is.

In de hoofdstukken V en VI is naar voren gekomen dat de Nederlandse overheid in de preventieve bestrijding van de verontreiniging van de zee door scheepvaart de volgende instrumenten bezit:

verbodsbepalingen, het verlenen van lozingsvergunningen, gebodsbepalingen en de bevoegdheid normen vast te stellen.

verbodsbepalingen

- De Wet Olieverontreiniging Zeewater bevat het verbod voor schepen met de Nederlandse nationaliteit ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeerolie uit te pompen of te dumpen in zee, waaronder niet begrepen is de operationele lozing.

Dit verbod is niet absoluut immers een schip dat zijn vaarroute vervolgt mag 60 liter mengsel (100 delen olie op 1.000.000 delen mengsel) per mijl lozen.

N.B. Het verdrag van Londen van 1973 bevat wel een geheel verbod tot het lozen van olie.

Dit verdrag is nog niet in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerd, maar bij inpassing zal de Wet uitgebreid moeten worden, temeer daar dit laatste Londense verdrag zich niet beperkt tot ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeerolie. Het beperkte scheepvaart-begrip zal ook moeten verdwijnen daar het verdrag een ruim scheepvaart-begrip hanteert, waaronder ook boorplatforms vallen.

- Ingevolge de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren is het verboden afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen te lozen in zee met behulp van een daartoe bestemd werk, behoudens vergunning.
- De Wet Verontreiniging Zeewater verbiedt het lozen in zee van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. Het lozingsverbod is absoluut t.a.v. de stoffen van de zwarte lijst (voortvloeiend uit de verdragen van Oslo 1972, Londen 1972 en Parijs 1974).

Lozing van andere stoffen is aan een vergunning onderhevig. Daarnaast verbiedt deze Wet het aan boord nemen van eerdergenoemde stoffen met het oogmerk deze te lozen.

Een vergunning is vereist voor:

- het lozen van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen met behulp van een daartoe bestemd werk. Dit zal een voortdurende vergunning zijn, waarmee beoogd wordt dat de gevarengrens niet overschreden wordt.
- het lozen van stoffen die niet onder de zwarte lijst vallen.

Hoewel niet uitdrukkelijk bepaald moet aangenomen worden dat lozing van stoffen van de grijze lijst (bijlage II bij de verdragen van Oslo en Londen 1972) een eenmalige vergunning behoeft en lozing van de overige stoffen geschiedt op basis van een voortdurende vergunning.

Hoewel nog niet in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerd schept het verdrag van Parijs (1974, Trb. 1975, 29) de noodzaak ook lozingen in zee via waterlopen, vanaf de kust en vanaf boorplatforms etc. aan een vergunning te binden. Althans lozingen van in deel II van bijlage A genoemde stoffen.

Gebodsbepalingen

- De overheid is verplicht, ingevolge de geamendeerde conventie van Londen van 1954, te voorzien in 12 olieontvangststations.

De havenbeheerders van deze 12 havens (24) moeten inrichtingen oprichten om olie en oliehoudende mengsels van schepen over te nemen.

De Wet Olieverontreiniging Zeewater verplicht de gezagvoerders een oliejournaal bij te houden.

Het vaststellen van normen

- Bij de lozingsvergunning voor stoffen die niet op de zwarte lijst staan dient de vergunningverlener aan te geven onder welke voorwaarden de lozing mag geschieden.

De uitvoeringsbesluiten van de Wet Verontreiniging Zeewater en een consistent beleid zullen moeten leiden tot normeringen.

Een laatste instrument dat genoemd moet worden, hoewel nog niet van toepassing onder de huidige wetgeving, is het *certificaat*.

Het verdrag van Londen van 1973 voert een certificaat in uit te reiken door de bevoegde staat aan een schip van zijn nationaliteit, hetgeen dan door andere partijen bij het verdrag geïnspecteerd kan worden. Een bewijsstuk waarmee de bevoegde staat aangeeft dat schip en uitrusting voldoen aan de eisen.

Men moet hierbij voornamelijk aan tankers denken die totaal geen olie meer mogen lozen en derhalve in goede staat moeten zijn.

Zonder een dergelijk certificaat kan het schip nauwelijks de zee op.

Het afgeven van dergelijke certificaten is derhalve een instrument voor de overheid om erop toe te zien dat de zee geen te grote risico's loopt. Er is een middel gecreëerd waarmee het euvel van slecht onderhouden, verouderde en daarmee riskante schepen bestreden kan worden.

Artikel 6, lid 2 van het verdrag van Parijs van 1974 luidt:

"Bij de uitvoering van deze verbintenis houden de Verdrag-sluitende Partijen rekening met:

- a) de aard en de hoeveelheid van de desbetreffende verontreinigende stoffen;
- b) de stand van de huidige verontreiniging;
- c) de kwaliteit en de absorptiemogelijkheid van de ontvangende wateren van de maritieme zône;
- d) de noodzaak tot een geïntegreerd ruimtelijk ordeningsbeleid, dat verenigbaar is met de eisen te stellen aan de bescherming van het milieu."

Het verdrag verplicht de staten tot meer dan het naleven van het verdrag, het verplicht de diverse nationale overheden tot het voeren van een geïntegreerd beleid, tot het voeren van een planmatig beleid.

Artikel 6, lid 2 sub a, verplicht de overheid bij het verlenen van de vergunning rekening te houden met andere lozingen maar ook met de onderlinge reacties van twee geloosde stoffen, waarbij gedacht moet worden aan cumulatieve of extra gevaarlijke gevolgen voor het zeemilieu.

Naar plaats en tijd moeten de verschillende lozingen met elkaar in verband worden gebracht waarbij de onderlinge effecten mede bepalend zijn voor het al dan niet mogen lozen.

Artikel 6, lid 2 sub c voegt daar aan toe de "plaatselijke" opneem-en afbraak-mogelijkheid van de zee.

Een en ander betekent dat bepaald moet worden voor elke lozing:

- kan die stof überhaupt in zee geloosd worden,
- zo ja, kan die stof geloosd worden gezien de overige aanvragen voor lozingsvergunningen en gezien de eerder voltrokken lozingen,
- zo ja, waar en hoe kan die lozing plaats vinden, gezien aard en kwaliteit van het ontvangende zeewater,
- en als vierde afweging de vraag of de zee die stof nog wel kan opnemen gezien de stand-still bepaling, de vraag dus of de verontreiniging van de zee niet toeneemt, en de vraag of de zee die stof nog kan opnemen gezien de verplichting het niveau van vervuiling terug te dringen.

Immers de stand-still bepaling is nationaal en internationaal aanvaard als uitgangspunt bij de bestrijding van de milieuaantasting.

Artikel 6, lid 1 sub b, van het Parijse verdrag bevat dit uitgangspunt:

"voorkoming van elke nieuwe vorm van verontreiniging vanaf het land, met inbegrip van verontreiniging door nieuwe stoffen".

Dat daarnaast de zeevervuiling terug gedrongen moet worden leidt geen twijfel. Artikel 6, lid 1 sub a, van dit verdrag: "beperking van de huidige verontreiniging vanaf het land". De preambule bij het verdrag van Londen van 1973:

"Desiring to achieve the complete elimination of international pollution...".

Artikel 1 van het verdrag van Oslo:

"De Verdragsluitende Partijen streven naar het nemen van alle maatregelen welke mogelijk zijn om verontreiniging van de zee te voorkomen...".

Aan het afgeven van een lozingsvergunning dient een planmatig beleid ten grondslag te liggen om de hiervoor geschetste afweging te kunnen voltrekken.

De diverse componenten moeten tegen elkaar worden afgewogen én de zeevervuiling moet worden teruggedrongen.

De grenzen moeten teruggedrongen worden.

De stand-still bepaling is de basis-norm, de grens van de maximaal toelaatbare vervuiling.

Deze basis-norm moet "verschoond" worden, moet teruggedrongen worden. Waar de gevarengrens is overschreden minimaal tot de gevarengrens.

Waar de gevarengrens niet is overschreden is geen vrijheid die ruimte op te vullen maar moet de norm steeds verlaagd worden.

Een planmatig beleid. Een beleid op basis van een plan.

Belinfante definieert het plan als een administratiefrechtelijke rechtsfiguur als volgt:

"Het plan is een geheel van samenhangende maatregelen, waardoor de verwerkelijking van een bepaalde geordende toestand wordt nagestreefd. Dit geheel in de vorm van één administratiefrechtelijke rechtshandeling vervat, die als rechtshandeling administratiefrechtelijke rechtsgevolgen doet ontstaan". (25).

Deze plan-conceptie is hier niet bruikbaar (26). Een dergelijke eindfase planning kan ik me in het milieurecht niet voorstellen omdat het te bereiken doel moeilijk aan te geven is.

In het milieurecht bestaat niet een bepaalde grens of toestand die bereikt moet worden. Eerder is er sprake van een continu dynamisch proces van terugdringen van de aantasting van het zeemilieu tot een aanvaardbare grens van vervuiling enerzijds en anderzijds een actieve dynamische ontwikkeling tot voorkoming van vervuiling.

"Allerwege is het inzicht gerijpt, dat bij het opzetten van een plan voor een optimale situatie in een bepaald jaar in de toekomst te veel ervan wordt uitgegaan dat plan en samenleving zich geleidelijk en consistent ontwikkelen naar een bepaald punt in de toekomst.

In feite kan echter in een dynamische samenleving de geprojecteerde eindtoestand nauwelijks worden bereikt.

De nadruk valt dan ook steeds minder op de eindtoestand, die als planningsconceptie zelfs geheel wordt afgewezen, maar op het proces zelf, de voortdurende aanpassing van het veranderend perspectief." (27).

Een grens ligt primair in de *gevaarengrens*, de grens die in ieder geval niet overschreden mag worden omdat zich dan gevaren voor de volksgezondheid zullen voordoen. Maar deze randvoorwaarde, deze grensnorm is niet de grens die bereikt mag of moet worden.

Integendeel, de gevaarengrens is de grens die in ieder geval niet overschreden mag worden.

Beneden de gevaarengrens ligt een aanvaardbare grens, een streef-waarde aanduiding, balancerend rond die toestand van de zee waarbij het zelfreinigend vermogen niet of nauwelijks aangetast wordt.

Het door mij voorgestane plan zal een dergelijke grens niet kunnen bevatten. Het plan dient veeleer om beslissingen ter zake van vervuiling van de zee in een groter kader te kunnen plaatsen, om de individuele lozingsvergunning te kunnen plaatsen tegen de achtergrond van andere vergunningen.

Het plan als een beleidsinstrument om te komen tot een gecoördineerd anti- of remmend vervuilingsbeleid.

Het zo verstande plan heeft veeleer trekken van een beheersplan zonder een direct conserverend karakter, zoals het beheersplan uit de Natuurbeschermingswet (28).

"Het plan wordt in deze gevallen (als milieubeheersplan) gebruikt als een kader voor toekomstige besluitvorming, een "schematische anticipatie" niet op een toekomstige toestand, maar op toekomstige beleidsproblemen." (29).

Een plan met als doel een kader te geven voor belangenafweging, een kader te geven voor de integratie en coördinatie van de te verlenen lozingsvergunningen van de diverse stoffen.

Geheel nieuw is een dergelijke planconceptie in het milieurecht niet.

Artikel 26 van de Wet inzake de Luchtverontreiniging (30) schrijft voor dat Gedeputeerde Staten bij hun beslissing op een vergunningsaanvraag rekening houden met "de in de toekomst te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot de luchtverontreiniging in het gebied waar de inrichting is of zal zijn gelegen".

Witsen meent dat dit "wijst in de richting van een beheersplan voor de hinderruimte op het gebied van de luchtverontreiniging". (31).

Een planmatig beleid inzake de zeevervuiling zal tevens moeten anticiperen op calamiteiten.

Dat hierbij niet volstaan kan worden met een strikt nationaal beleid toont de ramp met de Torrey Canyon.

Staten zullen gezamenlijk moeten optreden.

Het Bonner verdrag van 1969 (32) verplicht partijen elkaar op verzoek bij te staan bij de bestrijding van de olieverontreiniging. Dit verdrag staat niet in de weg dat partijen samen een rampenplan opstellen, integendeel moedigt dit juist aan.

Zolang het internationale recht de nationale staat blijft opdragen de vervuilingsvergunningen af te geven, zolang zal de schematische anticipatie voornamelijk door die staten moeten geschieden.

Duidelijk zal evenwel zijn dat een schematische anticipatie ook op regionaal en zo nodig op mondiaal niveau zal moeten gebeuren.

Een dergelijke schematische anticipatie heeft naast de mogelijkheid van coördinatie en integratie van het beleid, nog een voordeel. Verdragen en wetten laten de vergunningverlener veelal een grote vrijheid bij het verlenen van een lozingsvergunning voor niet verboden stoffen. De diverse regelingen sluiten niet geheel op elkaar aan -bijvoorbeeld door het hanteren van een verschillend begrip schip.

Een planmatig optreden in de zin van een schematisch anticiperend optreden kan die wrijfpunten ondervangen, juist door te anticiperen op beleidsproblemen.

Het is een erkend feit dat het milieurecht, zowel internationaal als nationaal, in beweging is. Het is juridisch-technisch mogelijk, meen ik, een flexibel sluitend systeem te ontwerpen om tot milieubeheer te komen. Maar daarmee is dat milieubeheer niet geëffectueerd, laat staan gegarandeerd.

Eerder is gepleit voor een systeem waarbij flexibele aanpassing van milieunormen mogelijk is. De uitwerking en het nader invullen hiervan in een plan opgevat als schematische anticipatie vereist geen wetswijziging doch een beleidsconceptie, voornamelijk op nationaal en -in mindere mate en anders gekleurd- op regionaal niveau. Veelal komt het erop neer dat de individuele staten de uitvoering ter hand moeten nemen, evenals het vervolgen en be-rechten van overtredders van de regelingen. Dit betekent dat de individuele staten de wil en de macht moeten bezitten om op te treden en om internationale regelingen om te zetten in nationaal recht. Vooral ten aanzien van de scheepvaart, als een van de grotere vervuilers van de zee. Schepen vallen immers onder de uitsluitende jurisdictie van de desbetreffende staat.

In *Lauritzen v. Larsen* verklaarde het Amerikaanse Opperste Gerechtshof:

"Perhaps the most venerable and universal rule of maritime law is that which gives cardinal importance to the law of the flag. Each State under international law may determine for itself the conditions on which it will grant its nationality to a merchant ship, thereby accepting responsibility for it and acquiring authority over it". (1).

Het gevolg is dat de diverse nationale wetgevingen volstrekt verschillende eisen stellen aan schepen die de vlag van die staat wensen te voeren. Zo eisen bijvoorbeeld Engeland en de U.S.A. (2) dat alle eigenaren onderdaan van hun land moeten zijn, wil het schip daar geregistreerd kunnen worden. België en Nederland gaan minder ver en stellen die eis slechts voor een deel van de eigenaren (3), terwijl Costa Rica, Honduras, Liberia en Panama in deze in het geheel geen

eisen stellen om het schip aldaar geregistreerd te krijgen. Een andere eis om een schip in een bepaald land geregistreerd te krijgen is veelal dat de officieren en tenminste een deel van de bemanning onderdaan van dat land moeten zijn (4).

Maar het grootst worden de verschillen eerst door de afwijkende financiële regelingen in verband met de registratie. Door dit alles springt een aantal staten eruit als het meest voordelig voor de scheepseigenaren.

De beruchte "flags of convenience" of "vrije vlag schepen". Het geldende internationale recht is in deze uiterst coulant.

Artikel 5 van het Verdrag inzake de Volle Zee vereist alleen een "genuine link" tussen vlagstaat en schip, waarbij als enige specificatie gegeven wordt dat de staat zijn jurisdictie en controle in administratieve, technische en sociale zaken op effectieve wijze moet uitoefenen.

Verder wordt er voor die "link" geen enkele specificatie gegeven. De staten zelf bepalen wat de inhoud van die "link" is. *De binding aan de vlagstaat kan derhalve zeer miniem zijn.*

De vrije vlaggen worden voornamelijk gebruikt om belastingen en andere, als beperkend ervaren, maatregelen te ontlopen. Maar ook voor meer sinistere bedoelingen.

Immers, het overgrote deel van het internationale recht is vastgelegd in verdragen die alleen partijen binden.

Het is erg gemakkelijk voor scheepseigenaren om de werking van dergelijke verdragen te ontlopen door het schip in een niet-partijstaat te doen registreren.

Een aantal staten, die de inkomsten uit de registratie niet kan of wil missen zal er wel voor zorgen de scheepseigenaren niets in de weg te leggen. Als algemeen berust wordt in het vrije-vlag-systeem, dan kan dit elk regime voor het marine milieu totaal frustreren. Alles wat nodig is om aan een dergelijk regime te ontkomen is dat de een of andere staat - het geeft niet hoe klein - buiten die regeling blijft en vrijelijk schepen gaat registreren.

Dusdoende kunnen de olietankers rustig olie lozen etc.

Tekenend is in dit verband dat de beruchte Torrey Canyon onder Liberiaanse vlag voer.

Bovendien is het twijfelachtig of bijvoorbeeld Liberia de middelen bezit, zelfs als het dat zou willen, om inbreuken op de diverse verdragen tegen te gaan en te vervolgen.

De zeescheepvaart levert dus een dubbel probleem op: enerzijds de vrije-vlag-schepen en anderzijds de uitsluitende jurisdictie van de vlagstaat. Een scheepseigenaar kan zijn schip daar registreren waar het voor hem het gunstigst is, terwijl dan uitsluitend die vlagstaat bevoegd is enige delictueuze handeling te vervolgen en/of te berechten.

De Brusselse Public Law Convention wijkt enigszins af van het geëigende patroon.

Als er ernstig gevaar van verontreiniging door olie, tengevolge van een ongeval dreigt, kan de kuststaat optreden (5).

Dit houdt echter niet in dat bedoelde kuststaat eveneens tot vervolging en/of berechting van de daders van het delict -bijvoorbeeld moedwillig lozen van olie op zee- mag overgaan. Een van de mogelijkheden die geconstrueerd kunnen worden om toch op volle zee een schip van een vreemde vlagstaat aan te grijpen is zelfverdediging.

Dit is echter geen reële oplossing te noemen omdat het

a) niet algemeen aanvaard is,

b) te onduidelijk is en

c) te riskant is, omdat een dergelijk optreden repercussies voor de eigen scheepvaart kan hebben.

Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat de absolute competentie van de desbetreffende nationale staat doorbroken moet worden en dat daarvoor in de plaats moet komen een bevoegdheid van iedere staat om op te treden. De vergelijking met de zeeroof dringt zich op.

Het internationale recht beschouwt zeerovers als "hostes humani generis".

Ieder oorlogsschip heeft het recht een zeerover aan te houden, op te brengen en te doen terecht staan voor de gerechten van de vlagstaat van dat oorlogsschip.

Mijns inziens kan er een duidelijke parallel getrokken worden tussen, de eertijds zeer veel voorkomende piraterij en de milieuvernietiging, die nu een groot probleem is.

Beide zijn alleen in te dammen en aan te grijpen als de inter-statelijke solidariteit het wint van overwegingen gebaseerd op de nationale soevereiniteit. Het illegaal lozen van verontreinigende stoffen in zee is naar mijn mening een even ernstig zo niet heel wat ernstiger vergrijp dan piraterij.

Door een regeling als die met betrekking tot piraterij op vervuilende schepen van toepassing te doen zijn, worden zowel het gevaar van de vrije-vlag-schepen als de problemen van de uitsluitende jurisdictie van de vlagstaat ondervangen. Dat de illegale, opzettelijke lozing veelvuldig voorkomt bleek o.m. toen de Franse marineluchtvaartdienst 7 illegale lozers signaleerde direct na de ramp met de Torrey Canyon. Een tweede onwil/onmacht moment vormt de afweging tussen economische belangen en belangen samenhangend met het milieu. Ten tijde van het opstellen van de Londense olieconventies (1954) was het uitgangspunt om de olieverontreiniging tegen te gaan het feit dat door deze verontreiniging van de zee

economische belangen, waaronder de kustrecreatie, ernstig benadeeld werden.

Dit is in feite steeds het startpunt gebleven om de aantasting van het marine milieu tegen te gaan.

Dit blijkt duidelijk als men de verschillende uitspraken over de afweging van belangen van economische ontwikkeling tegen de belangen van de milieubescherming beziet.

Op het volstrekt vrije beschikkingsrecht dat staten over hun natuurlijke hulpbronnen hebben is steeds de nadruk gelegd:

"...the inalienable right of States freely to dispose of their natural wealth and all resources in accordance with their national interest..."(6).

Eerst in het meest omstreden artikel van de Stockholmse verklaring is sprake van een zekere afweging.

"States have in accordance with the Charter of the U.N. and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction do not cause damage to the environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction". (7).

De nadruk ligt nog altijd sterk op de nationale soevereiniteit. Dat juist de milieuproblematiek zich niets aantrekt van kunstmatige staatsgrenzen is al te duidelijk. Dat de ecologische gevolgen van een bepaald optreden van één staat zich ook niets aantrekken van de grenzen van die staat is eveneens buiten discussie.

Eerst als een belangenafweging met uitsluitend de nadruk op de economische ontwikkeling is afgebroken, kan het milieubeheer als etisch probleem in het aandachtsveld getrokken worden. Men gaat zich realiseren dat de milieuproblematiek niet alleen een kwestie is van belangenafweging maar dat tevens sprake is van een recht en een plicht van de mens en de mensheid. Een dergelijke realisering vindt zijn voorlopig slotaccoord in de verklaring over het menselijk leefmilieu zoals die in Stockholm is aangenomen:

"Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations...."

Deze uitspraak spreekt voor zichzelf. In één adem worden hier een recht en een plicht genoemd.

De Stockholmse conferentie was echter niet de eerste. De parlementaire conferentie te Wenen vroeg reeds het *"right to a high quality environment"* als recht van de mens te erkennen. Nieuw is het idee van een grondrecht op een ongestoord leefmilieu niet.

Van Panhuys opperde reeds het denkbeeld: "*on pourrait envisager l'élaboration d'un droit naturel et inalienable de l'homme à la vie de générations futures*".

Zonderland heeft aangegeven dat het begrip subjectief recht moeilijk hanteerbaar is en heeft zich gewaagd aan een "persoonlijksheidsrecht op een hygiënisch milieu".

In een verslag over een Tagung der Deutschen Richterakademie werd ook al gewag gemaakt van een "Grundrecht auf menschenwürdigen Umwelt" (8).

Het practisch nut of effect van de introductie van een dergelijk hoog etisch ideaal is niet zonder meer aanwijsbaar. Een psychologisch aspect evenwel kan niet zonder meer ontkend worden. De formulering en inpassing in de bekende kaders van een dergelijk recht zal een belangrijke hefboom zijn om de noodzakelijke mentaliteitsverandering te bewerkstelligen.

Indirect heeft de erkenning van een "right to a high quality environment" implicaties. Implicaties in de zin van de strafrechtelijke repercussies. Het brengen van overtredingen van de milieuwetten onder de Wet op de Economische Delicten, zoals de regering voorstaat (9) moet afgewezen worden omdat het niet primair om een economisch delict gaat. Een schending van een milieuwet die repercussies in de zin van het strafrecht heeft, is een delict tegen de gezondheid c.q. welzijn van mens en/of mensheid.

Eerder gaan mijn gedachten uit naar onderbrenging van dergelijke delicten bij de misdrijven tegen leven en gezondheid als omschreven in het Wetboek van Strafrecht.

De milieudelicten vereisen een beleidsmatig opsporings- en vervolgingsbeleid. Deze idee is niet inpasbaar in het Wetboek van Strafrecht, wel in de Wet op de Economische Delicten.

Blijft slechts over de mogelijkheid van een *aparte Wet op de Milieudelicten*.

Summary

In the introduction it is emphatically stated that the law by itself can not provide the solution of environmental problems.

In addition to a regulating task, the law has a stimulating one. The law should not only regulate, but also stimulate, by aiding changed and changing views concerning hierarchy of values. Thus it may be that the importance of the environment should prevail over economic growth.

As a basis for environmental law a fundamental human right to a high quality environment is assumed.

At the same time man has the obligation to impair this environment as little as possible. This implies that natural processes destroyed by man should be repaired.

If the damage of the environment is irreparable, such violation should be avoided as much as possible.

Besides aspects of health environmental law includes impulses of social justice. These considerations form the background of this study on marine pollution.

In the first chapter are discussed those international organizations which are of importance to the Netherlands, in so far as these organizations occupy themselves with problems of environment: regionalization of international environment problems, as a.o. advocated by IMCO.

This approach sometimes proves to be more, and more easily effective than a global approach, often by-passing institutionalized organizations. The Benelux activities are too fragmentary to lead to any tangible result.

Although the EEC-treaty does not explicitly make a common cause of the environmental problems, the EEC has come to pay attention to this problem, especially owing to the Paris top-conference. An EEC action programme came into being, in which special attention is paid to research in aid of national or ad hoc arrangements. Later the EEC has taken a different standpoint. For instance, a directive has been drawn up in case of interference with the aquatic environment, while the catastrophe in the Norwegian Ekofisk-field further stimulated the Commission to activities

concerning the marine environment itself.

The ECE activities are negligible, contrary to those of OECD. This organization appears to present mainly a suitable framework for the development of international collaboration for the benefit of the environment, namely specific recommendations for the policy to be followed.

In the sixties the Council of Europe welcomed nature protection as a new field of activities, but this attitude has been left and it has appeared that the Council can be a forum to promote international regulations, as in the case of the freshwater Convention of Strassbourg.

The only conclusion possible is that little has been achieved in these regional organizations, certainly if marine pollution is especially considered.

In the second part of the first chapter the relevant world-organizations are discussed. In the first place the UN: the Stockholm Conference on the Human Environment. There UNEP was founded, which can only be significant as a point of co-ordination. It is not an international organization, such as IMCO, being only a committee of the General Assembly. The development of UNCTAD, however, shows that, if sufficiently "troublesome", UNEP may certainly be further developed.

In Stockholm a declaration and an action-programme were also accepted. This declaration starts with stating a fundamental right to a high-quality environment. Then IMCO is discussed. Because this organization was already concerned with navigation, activities towards a solution of marine environment problems were expected of it. And this happened. Thus all important world-treaties were initiated and prepared by IMCO. Owing to this, this organization has become an important focus, where activities for the benefit of marine environment meet.

Following a classification of the species of polluting material, chapter II gives a survey of the law of treaties concerning marine pollution. Until recently regulations were drawn up which were concerned with one harmful substance (or group of harmful substances) and -in fact- always only one source, namely navigation.

Of recent date are the treaties which take as starting point the different sources of pollution, without explicitly occupying themselves with one species of polluting matter. It is difficult to get a clear survey of the law of treaties. Each treaty has its own concept of navigation and each uses different definitions. Some co-ordination is certainly called for. All the treaties discussed are concerned with the voluntary and deliberate disposal of matter harmful to the

marine environment. The Bonn Convention of collaboration forms an exception. Not one other treaty, except the Public Law Convention, provides the possibility of any form of preventive interference.

The wording of the right of intervention in this Brussels Convention seems very restrictive, but leaves a liberal measure of freedom to the acting government.

In 1973 the certificate was introduced by way of preventive declaration, that the ship concerned shall meet demands of seaworthiness, preventing damage to the marine environment. The ship is not to sail without such a certificate.

The contracting parties can check this certificate and the cargo.

By the Oslo- and London Conventions (1972) a licence system has been created for matter which may only be discharged into the sea in limited quantities. As regards other, even more damaging matter, a prohibition order has been inserted. The grey and the black list respectively. For each disposal of matter of the grey list a permit of the national government concerned is required.

Provided it is not too hard to transfer items from the one list to the other, the most recent scientific data may affect the granting of a permit.

A complete system of permits in combination with a system of preventive control - of which the certificate forms part - can provide a reasonable guarantee that marine pollution through navigation is restricted.

The effectiveness may be doubted as long as the execution and possible penalties of offences are left to the nations separately. The more so as there are no common directives in this field, while at the same time it should be remembered that many States lack the technical know-how to execute such treaties, even if the wish to do so should exist.

For mining-activities a permit-system should likewise be created. The permits for exploring and exploiting might be granted by some international authority, because the latter would be esteemed to have a more comprehensive view of the problems than individual States. In this connection UNEP suggests itself. For individual States would naturally consider their own interests in the first place. Marine pollution due to and from the mainland is discussed in the Paris Convention, which treaty again introduces the black and the grey lists. Here again the national governments are entitled to grant the permits required. At the very least attempts should be made to arrive at some form of co-ordination.

Chapter III goes into the question whether international customary law presents any point of contact to arrive at a prohibition of marine pollution.

The Geneva conventions on the law of the sea of 1958 give too few indications on this point. In 1958 the pollution problems were not so urgent as to call for a discussion. However, the question whether the freedom of the High Seas also meant the freedom to make nuclear tests was discussed. The increased anxiety regarding the quality of the marine environment and the treaties drawn up concerning this matter justify the assertion that customary law is growing.

We can, however, not yet speak of a rule of customary law which prohibits the pollution of marine environment, however much the existing freedoms of the High Seas only point at usages which do not affect the sea itself. Neither can other principles, such as the principle of the weighing of interests by the State itself and good neighbourship lead to the conclusion that there is any question of an absolute prohibition to pollute the sea.

In Chapter IV attention is paid to liability according to international law in case of sea-pollution having caused damage.

Indirect liability according to international law will rarely come up for discussion, because the State cannot or can hardly anticipate or prevent polluting activities. The only thing the State can do in the way of anticipating or preventing sea pollution is the granting or not granting of disposal permits. If the authority entitled to grant permits should transgress the regulations of international law, we have to do with direct international liability of the State.

In the case of liabilities problematics it should constantly be remembered that there is a great difference between international liability of the State and the liability of the polluter according to national law (civil law or penal law). A necessary marginal note is, of course, that there are treaties which oblige the contracting parties to create rules for their subjects. After TOVALOP and CRISTAL the Brussels Private Law Convention is discussed, which convention rightly takes as starting point the risk-liability of the ship's owner for damage in consequence of marine pollution through oil. The treaty is incomplete, a.o. because it does not include drilling plants.

In drawing up general liability regulations the following considerations should serve as starting points:

It should be agreed that national legislation shall hold the owner and/or the licensee responsible; carelessness

or fault on the side of owner/licensee or staff must also lead to liability of the licensee; if the State should not grant the license in conformity with the demands of international law, we are confronted with an international unlawful act. The use of such a non-valid license may create a parallel liability for the licensee, if he did not act in good faith; in the case of force majeure the damage suffered should be compensated from a fund, in other cases the risk liability should be with the shipowner, in agreement with the Private Law Convention.

Continuing the trend of the Lotus affair one may assume a more liberal power for the national Courts of Justice, in the case of sea pollution. If the consequences of the pollution materialize on the coast of a certain State the judge of such a State may be competent.

The situation that the marine environment itself suffers damage, while there is no demonstrable damage done to a specific person or corporation, may at most occasion a charge of ecocide, because as international law stands now, no one can be held liable.

Chapter V discusses the Dutch legislation with regard to sea-pollution through oil, as it is demanded by the various treaties. It is evident that on the whole the Netherlands are not willing to go beyond the international obligation, a.o. in order not to weaken their competitive position with regard to other countries.

The right of intervention, resulting from the Public Law Convention, is regarded as an instrument in aid of the Dutch environment policy, in which emphasis is laid on the freedom of the acting State within the liberal limits of this right.

The English action in connection with the Torrey Canyon might have been based on this right of intervention, which action, however, and in my opinion rightly, was based on international self-help. (Ch. II).

Chapter VI discusses the regulations about preventing pollutions from other sources than oil. In the first place the law on pollution of surface water, of which it is stated that, until the amendment of 1975, art. 1, par.4 would have been problematic to the Dutch judge.

For this paragraph was in conflict with international law; which, indeed, was the case not only in the Netherlands England, Canada and the USA had also regulations contrary to international rules. This situation no longer exists, as the conventions of Oslo and London (1972) remove the discrepancy, legitimate the laws.

The system of black and grey lists has been incorporated in Dutch legislation by the law on pollution of seawater. The necessary flexibility has been obtained by drawing up the lists in the form of Orders in Council.

The seemingly watertight systems of black and grey lists in reality presents problems: The law on pollution of seawater -putting it mildly - leaves undecided whether a specific permit is needed for each disposal substance in the grey list, whereas the Oslo and London Conventions are explicit: a permit must be granted for each disposal. In the light of Witsen's differentiation between danger- and nuisance-line, the last chapter includes a plea for a more systematic permit policy. The necessity exists of arriving at international standards of environment. It seems to me that IMCO here is the obvious organization. In the first place these standards should watch the danger line, but should and could be specified towards the nuisance line. Here regional specifications may not be considered excluded.

In order to arrive at an integral policy it will be necessary to act systematically on national, regional and global levels, to the effect of creating a framework in which each application for a permit may be weighed.

Finally a few more problems are touched upon.

The flag of convenience-ships, which form an extra danger to the marine environment, because the flag-state is less stringent in its demands for permission to fly its flag. A possible remedy might be to put environment destroying ships on a par with pirates, which, in any case, would contribute to the possibility of prosecution.

The assumption of a fundamental right to a high quality environment leads to the conclusion that the intention of the government to include environmental offences in the law on economic offences must be rejected.

A law on environmental offences is a better solution.

Afkortingen

| | |
|---------|---|
| ACC | Administrative Committee on Co-ordination |
| CCMS | Commission on the Challenges of Modern Society (van de NATO) |
| ECE | Economic Commission for Europe |
| ECOSOC | (UN) Economic and Social Council |
| EEG | Europese Economische Gemeenschap (European Economic Community-EEC) |
| EURATOM | European atomic energy community |
| FAO | Food and Agriculture Organization |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| GESAMP | Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution |
| IAEA | International Atomic Energy Agency |
| IBP | International Biological Programm |
| ICAO | International Civil Aviation Organization |
| ICJ | International Court of Justice |
| ILC | International Law Commission |
| IMCO | Intergovernmental Maritime Consultative Organization |
| IOC | Intergovernmental Oceanographic Commission |
| LEPOR | Long-term and Expanded Programm of Ocean Exploration and Research |
| NATO | North-Atlantic Treaty Organization |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) |
| SCOPE | Scientific Committee on the Protection of the Environment |
| VN | Verenigde Naties (United Nations-UN) |

| | |
|--------|--|
| UNCTAD | UN Conference on Trade and Development |
| UNDP | UN Development Programm |
| UNEP | UN Environmental Programm |
| UNESCO | UN Educational, Scientific and Cultural Organization |
| WHO | World Health Organization |
| WMO | World Meteorological Organization |
| | |
| AA | Ars Aequi |
| AFDI | Annuaire Francais de Droit International |
| AJIL | American Journal of International Law |
| BYBIL | British Yearbook of International Law |
| FA | Foreign Affairs |
| HR | Hoge Raad der Nederlanden |
| ILM | International Legal Materials |
| NJ | Nederlandse Jurisprudentie |
| NJB | Nederlands Juristenblad |
| NYIL | Netherlands Yearbook of International Law |
| RGDIP | Revue General de Droit International Public |
| Scrt. | Nederlandse Staatscourant |
| Stb. | (Nederlands) Staatsblad |
| Trb. | (Nederlands) Tractatenblad |
| TvO | Tijdschrift voor Overheidsadministratie |
| UNTS | UN Treaty Series |
| YWA | Yearbook of World Affairs |
| Hand. | Handelingen der Staten Generaal |

Literatuurlijst

- M. Akehurst "A modern introduction to international law",
Londen, 1971
- Ars Aequi Speciaal nummer "Milieurecht", juli 1973
- J. Ballenegger "La pollution en droit international", Genève, 1975
- J.A. Beesley "Rights and responsibilities of arctic coastal
states; the Canadian view", Journal of maritime
law and commerce, 1971/1972
- Benelux Advies betreffende de Benelux coördinatie van het
beleid inzake het leefmilieu, Brussel 15 april 1973
- R. Bilder "The Canadian Arctic Waters Pollution Act: new
stresses on the law of the sea" Michigan Law Review,
1969
Controlling great lakes pollution: a study in US-
Canadian environmental co-operation" in The global
Environment, Leiden 1972
- J. Bokma "Een grondrecht op een leefbaar milieu"
Milieu en Recht 1976/5/185
- M. Bothe "Umweltschutz als aufgabe der Rechtswissenschaft,
Völkerrecht und Rechtsvergleichung"
Zeitschrift für Ausländisches/Öffentliches Recht
und Völkerrecht, 1972
- L.J. Bouchez "De verontreiniging van de zee en het volkenrecht",
preadvies Nederlandse Vereniging voor Internationaal
Recht, no. 65, 1972
"Herwaardering van het recht van de zee" NJB 1974/24
- E.D. Brown "The conventional law of the environment" in Inter-
national environmental law, New York, 1974
- I. Brownlie "A survey of international customary rules of en-
vironmental protection" in International environ-
mental law, New York, 1974
in International relations 4, mei 1973, 240-248
- H.R. Bijl "La lutte contre la pollution de l'eau" AFDI 1967
- Cavaré "Problemes juridiques posés par la pollution des
eaux maritimes" RGDIP, 1964
- J. Chandelle "Droit et environnement" Annuaire de fac. de droit,

- A. Chayes "International institutions for the environment" in The global environment, Leiden, 1972
- C.J. Colombos "The international law of the sea" Londen, 1967
- P. Contini/ P.H. Sand "Methods to expedite environmental protection. international ecostandards" AJIL, 1972
- Despax "Pollution des eaux et ses problèmes juridiques" A. Toulouse T XVI fasc
- H.L. Dickstein "International law and the environment" Yearbook of world affairs, 1972
- T.G. Drupsteen "Nederlands milieurecht in kort bestek", Zwolle, 1975
- R.J. Dupuy "The law of the sea", Leiden, 1974
- R.A. Falk "Environmental warfare and ecocide, facts, appraisal and proposals", Revue Belge de droit international, 1973/1
"Environmental policy as a world order problem", Natural resources journal, Univ. of New Mexico, school of law, april 1972
- J.P.A. Francois "Grondlijnen van het volkenrecht", Zwolle, 1964
- Frey-Wouters "The prospects for regionalism in world affairs", in The future of the international legal order.
- R. Furon "Waterverontreiniging als wereldprobleem", Utrecht, 1967
- J. Galtung "Geweld, vrede en vredesonderzoek", Kritische polemologie, Assen, 1973
- F.V. Garcia Amador "The exploitation and conservation of the resources of the sea", Leiden, 1959
- G. Gidel "Le droit international public de la mer", Parijs, 1932, deel III
- E. Gold "Pollution of the sea and international law: a Canadian perspective", Journal of maritime law and commerce, 1971/1972
- L.F.E. Goldie "Development of an international environmental law: an appraisal" in The global environment, Leiden, 1972
"International impact reports and the conservation of the ocean environment" in International environmental law, New York, 1974
"International principles of responsibility for pollution", Columbia journal of transnational law,

- M.G.H.A. de Graaff "Milieuvervuiling een oud probleem"
Tijdschrift voor Overheidsadministratie, 1973
- J.J. de Graeff/
J.M. Polak "Overzicht van het Nederlands milieurecht"
Deventer, 1974
- M. Hardy "The UN Environmental Programm in International
environmental law, New York, 1974
"International control of maritime pollution",
Natural resources journal, 1971
- J.L. Hargrove "Law, institutions and the global environment",
Leiden, 1972 (bundel voordrachten, welke voordrach-
ten eveneens apart genoemd worden in deze lijst)
- A. Helsloot "Het recht en de verontreiniging van het leefmilieu,
preadvies Thijmgenootschap, 1970
- P. van Heijnsbergen "Etische achtergronden van het internationale mi-
lieurecht", Milieu en Recht, 1976/5
- G.P. Hoefnagels "Welzijn eist medezeggenschap van de burger" in
de Volkskrant van 6 november 1971
"Twee concepten van criminele politiek", Ars Aequi
juli 1973
"De criminaliteit tegen welzijn en leefbaarheid"
in de Volkskrant van 4 september 1971
- S. van Hoogstraten/
J.J. Sybrandi "De Europese gemeenschappen en het leefmilieu",
Leiden, 1975 (studenten-scripties Europees recht)
- IMCO Activities of the IMCO in the field of marine pol-
lution, prepared by the IMCO secretariat for in-
formation of participants in the FAO conference on
marine pollution, Rome, 9 - 18 december 1970
- H.M.J. Janssen "De vervuiling van de zee en het volkenrecht",
Leiden, 1973 (studenten-scripties volkenrecht)
- D.M. Johnston/
J. Barris "The international law of pollution"
New York / Londen, 1974
- G. Kennan "To prevent a world wasteland: a proposal"
Foreign Affairs 1970 (48)
- F.J. Kirgis jr. "Technological challenge to the shared environment
US practice " AJIL, 1972
- A.C. Kiss "La protection de L'environnement et le droit in-
ternational", Leiden, 1975
"La protection de l'environnement et les organisa-
tions européennes", AFDI, 1973

- Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij, tijdschrift van de (diverse jaargangen)
- Lagault "The freedom of the seas, a license to pollute",
21 Toronto law journal, 1971
- H.J.J. Leenen "Inleiding tot het milieuhygiëne recht",
Alphen aan de Rijn, 1973
"Milieuhygiënerecht", Alphen aan de Rijn, 1976
- P. Moerenhout "Mens en milieu, een inleiding tot de milieukunde",
Groningen, 1974
- Milieu en Recht , zeemilieunummer 1975, 3/4
- W.J. Levy "An Atlantic-Japanese energy policy",
11 Foreign Affairs, 1973
- Margolis "The hydrogen bomb tests and the international law
of the sea", AJIL, 1955
- M. McDougal "The hydrogen bomb tests and the international law
of the sea", AJIL, 1955
- McDougal/Burke "The public order of the oceans" Londen, 1962
- McDougal/Schlei "The hydrogen bomb test in perspective lawful
measure for security" Yale law journal 1955
- J. McLoughlin "The law relating to pollution", Manchester, 1972
- W. Melgert/G. Mok "Het relaas van het begin", Amsterdam/Antwerpen
1973
- "Mens contra milieu - de vraag om leefbaarheid daagt niet alleen biolo-
gen uit, maar elk mens en alle takken van wetenschap"
KSD Wageningen, 1970, Baarn, 1970
- T.A. Mensah "The IMCO experience" in The global environment,
Leiden, 1972
- J. Mero "The universal resources of the sea", Amsterdam
1965
- E. Mishan "The rights of men and the rape of his environment"
Spectator, juli 1967
- C. Moorcraft "De stervende zee", Amsterdam, 1974
- M.W. Mouton "The continental shelf", Den Haag, 1952
"De conferentie betreffende het recht van de zee,
gehouden te Genève van 24 februari tot 29 april
1958", Marineblad jan. 1959
- J.J. Mulkhuyse "Moeten we de oceanen degraderen tot vuilnisbelt?"
Intermediair van 1 oktober 1971

- "Milieubalans van Nederland", Assen, 1972
- J. von Münch "Umweltschutz im Völkerrecht"
Archiv des Völkerrechts 1972/4
- R.H. Neuman "Oil in troubled waters: international control of
marine pollution"
Journal of maritime law and commerce 1970/1971
- "Overheid en milieu de groei der beperkingen"
Instituut voor bestuurswetenschappen en de Stichting
centrum milieuzorg, Baarn 1974
- OESO aanbeveling van 14 november 1974 "Principes relatifs á la pollution
transfrontière", RGDIP, 1975/2
- L. Oppenheim /
Lauterpacht "International law", 1952
- H.J. van Panhuys "La défense du milieu humain"
Annuaire de l'Association des Ancien Auditeurs, 41
(1971)
"Regionaal of algemeen volkenrecht", Leiden, 1960
- H. Peeters "Het milieu"
Intermediair van 17 juli 1970
- Pelzer "Die völkerrechtliche zulässigkeit der Versenkung
radioaktiver Abfälle in das Meer", München, 1968
- S.O. van Poelje "Milieurecht en zijn toepassing", Bouwrecht 1972
- E. du Pontavice "La pollution des mers par les hydrocarbures",
Paris, 1968
- Queneudec "Les incidents de l'affaire de Torrey Canyon sur
le droit de la mer", AFDI, 1968
"Le rejet á la mer de déchets radioactifs", AFDI, 1965
- S. Renborg "Environment protection work in the Council of
Europe",
European Yearbook 1971
- H. Roderick "The work of the OECD in the protection of the en-
vironment",
European Yearbook 1971
- D. Rausch "Die Umweltschutz als problem des internationalen
rechts",
Neue Zürischer Zeitung, van 20 augustus 1971
- Rausching "Umweltschutz als problem des Völkerrechts",
Europa Archiv, 1972
- G. Reintanz "Umweltschutz und Völkerrecht",
Staat und Recht, december 1971
- N.A. Robinson "Problems of definition and scope" in The global

- environment, Leiden, 1972
- Ch. Rousseau "Immersion de 66 tonnes de gaz toxiques dans l'Atlantique", RGDIP, 1971
- G.H. Schabe "Umwelt heute", Erlenbach, 1973
- Schachter "Goals and strategies for combatting international pollution", Columbia University school of law, proceedings conference on international and interstate regulations of waterpollution, 59 (1970)
- Schachter/ Serwer "Marine pollution, problems and remedies" AJIL, 1971
- J. Sax "The pollution fight before the US Courts" Unesco Courier, juli 1971
"Legal redress of environmental disruption in the US", Environmental disruption, 1970
- G. Sauser-Hall "L'utilisation industrielle des fleuves internationaux" Recueil des Cours 83 (1952)
- R.S. Scorer "Government management and the environmental crisis" International relations, 1973
- Selected papers "New directions in the law of the sea" Conferentie gesponserd door het British Institute of international and comparative law, Londen, 2, 3, 4 februari 1973, deel I en II
- D. Serwer "International co-operation for pollution control" in The global environment, Leiden, 1972
- L.P. Shields
M.C. Ott "The environmental crisis: international supranational approaches", International relations, 1974
- Z.J. Slouka "International environmental controls in the scientific age" in The global environment, Leiden, 1972
- E.B. Skolnikoff in The global environment, Leiden, 1972
- J.J. Steenbeek "Principes en ontwikkeling van de wetgeving inzake het milieubeheer", Bouwrecht 1972
- R.E. Stein "The potential of regional organizations in managing men's environment" in The global environment, Leiden, 1972
"The ECE symposium on problems relating to environment", AJIL, 1972
- A.J.P. Tammes "De leefruimte van de mens" Mededelingen der Koninklijke Academie van wetenschappen, afdeling Letterkunde, Amsterdam, 1973
"Internationaal publiekrecht", Haarlem, 1966(1973, 2e druk)

- G.R. Taylor "De nachtmerrie van de technologie",
Amsterdam/Brussel, 1972
- L.A. Teclaff "International law and the protection of the
ocean from pollution" in International environmen-
tal law, New York, 1974
"The impact of environment concern on the develop-
ment of international law" in International envi-
ronmental law, New York, 1974
- L.A. Teclaff /
A.E. Utton "International environmental law", New York, 1974
(bundel voordrachten, welke voordrachten ook apart
in deze lijst zijn opgenomen)
- A. Thompson Feraru "Transnational political interests and the global
environment", International Organizations, 1974/4
- "Umweltschutz in den Sovjetunion", Osteuropa 1974-5-A
- UN ECOSOC "Prevention and control of marine pollution. Report to the
Secretary General", E/5003 (7 mei 1971)
- A.E.Utton "International environmental law and consultations
mechanics",
Columbia journal of transnational law 1973/1
"International water quality law" in International
environmental law, New York, 1974
- M. VanHolder "Belgisch milieurecht",
Antwerpen/Utrecht 1973
- B.K.J. Vitányi "International responsibility of States for their
administration of justice",
Netherlands international law review, XXII (1975)
- VN "Niet meer dan een aarde, onofficieel rapport van de Secretaris
Generaal van de milieuconferentie van de VN, voor-
bereid met de hulp van een commissie van 152 advi-
seurs uit 58 landen", door B. Ward en R. Dubois,
Amsterdam, 1972
- West "Operational experience in the handling, treatment
and disposal of radioactive wastes at a research
and development establishment" IAEA symposium on
management of low and intermediate level radioacti-
ve wastes, 1970
- K.T. de Wilde "Riviervervuiling in het bijzonder die van de Rijn
als probleem van het volkenrecht", Leiden, 1971,
studenten-scripties volkenrecht
- J. Witsen "Bouwstenen voor milieurecht", publikatie Rijks
Planologische Dienst, Den Haag, 1971-1
"Milieurecht; een juridische vertaling van grens-
normen", Chemisch Weekblad, 68/48

- A. Wolman "Pollution as an international crime"
Foreign Affairs, 1969
- P. Zonderland "De verhouding recht en milieu",
Recht en Milieu, congres Jonge Balie, 1971,
Amsterdam / Zwolle 1972:

Noten

NOTEN BIJ INLEIDING

- (1) T. Heyerdahl " The RA-expeditions", New York, 1972
- (2) M.G.H.A. de Graaff "Milieuvervuiling: een oud probleem"
Tijdschrift voor Overheidsadministratie, no. 1232, jrg. 29
(1973), 393 e.v.
- (3) Zonderland, 4 en Leenen, 11
- (4) Peperzak A. tijdens een te Leiden - 9 mei 1970 - door het Thijm-
genootschap georganiseerde bijeenkomst over "Milieu van onze
samenleving"
- (5) Leenen, 26 e.v.
- (6) Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van wet inzake de lucht-
vervuiling, Hand. 68/69, 9816, no. 3
- (7) H. Peeters "Het milieu", Intermediair 17 juli 1970. Door schrij-
ver verder, in samenwerking met M. Kruijtzter, aangevuld
- (8) Raad van Europa, artikel 1, d van het ontwerp-verdrag inzake de
bescherming van internationale waterlopen tegen verontreiniging.
Doc. 3417, 4
- (9) Trb. 1975, 29
- (10) Res. 2467 (XXIII)
- (11) Paragraaf 10 van Res. 2749 (XXV)
- (12) Zie hierna 18 e.v.
- (13) Chayes, 10
- (14) ILM 1972, 761, Moskou, 23 mei 1972
- (15) Bouchez, 62-63
- (16) Trb. 1959, 124
- (17) Report of the ILC, 11e zitting, suppl. no. 9 (A/3159), New York
1956, 24
- (18) Trb. 1959, 123
- (19) 1e Zitting 20 juni tot 29 augustus 1974, Caracas,
2e Zitting 17 maart tot 9 mei 1975, Genève,
3e Zitting 15 maart tot 7 mei 1976, New York,

4e Zitting 23 mei tot 8/15 juli 1977, New York,
Zie Koers, NJB 1976, 797 e.v.

(20) J. Cousteau in de New York Times van 14 november 1971

NOTEN BIJ HOOFDSTUK I

- (1) IMCO Doc. C/ES III, 5 (8 mei 1967), par. 11
- (2) van 5 tot 16 juni 1972 te Stockholm
- (3) Report of the committee on the peaceful uses of the seabed and ocean floor beyond the limits of national jurisdiction: GAOR Doc A/7230 (1968); GAOR suppl. -22(A/7622-1969); GAOR suppl. 21 (A/8021-1970); GAOR suppl. 21 (A/8421-1971); GAOR suppl. 21 (A/8721-1972); GAOR suppl. 21 (A/9021-1973)
- (4) De artikelen 52 t/m 54, tekst Handvest bekendgemaakt bij K.B. van 21 december 1945, Stb. 321. Zie ook Frey-Wouters, 461-531
- (5) R.H. Robertson "The law of international institutions of Europe" 5 (1961), 5
- (6) Stein spreekt van "the principle of inclusion of states with direct interest", The global environment 254
- (7) Binnen de gegeven omschrijving van regionalisme vallen ook bilaterale regelingen. Hierop zal in deze studie niet verder ingegaan worden. Ook zal in principe voorbij worden gegaan aan categorale regelingen
- (8) Nota SP/LAB (72)4
- (9) Doc.M (70) 20,10
- (10) Jaarverslag van de Rijks Planologische Dienst 1972, Den Haag, 170
- (11) Bulletin van de Europese Gemeenschappen Suppl. 3/73,72
- (12) Memorie van Toelichting bij de begroting voor het dienstjaar 1974, hoofdstuk XVII, Ministerie voor volksgezondheid en milieuhygiëne. Hand. 73/74, 12600, 45. K. Langelaar in Milieu en Recht, 1975/1,13-16
- (13) Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Suppl. 3/73
- (14) Hand. 73/74, 12600, n.5, 45
- (15) Internationaal milieubeleid, TNO 1975, 47
- (16) Milieu en Recht 1974/3, 96. Europa van Morgen 1974/47,560 Richtlijn betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten, 16 juni 1975 (Publ. EG no.L 194/34, d.d. 25 juli 1975)

De Raad heeft ook nog een richtlijn betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen, die in het aquatisch milieu van de gemeenschap worden geloosd, vastgesteld (Publ.EG no. L 129/23, d.d. 18 mei 1976). Hieronder vallen ook de kustwateren, die echter beperkt blijven tot de territoriale zee, reden om deze richtlijn verder buiten beschouwing te laten. Interessant is wel dat deze richtlijn ook een onderscheid in stoffen van een "zwarte" en van een "grijze" lijst kent (artikel 2)

- (17) Hand. 73/74, 12600, n.5,47
- (18) H. Roderick "The work of the OECD in the protection of the environment "European Yearbook 1971, 75-78. Tekst van de guiding principles, ILM 1972, 1172
- (19) Hand. 76/77, 14100 V, n.2, 40
- (20) Renborg in European Yearbook 1971, 43,44
- (21) van 27 tot 29 juni 1972, zie Hand. 11748, 72
- (22) Aanbeveling 693
- (23) Hand.73/74, 12600 n.5, 47-48
- (24) Koninklijk Instituut voor Ingenieurs, 13-9-1973, 723. Raad van Europa Doc. 3417 (8 april 1974)
- (25) Aanbeveling 693
- (26) Raad van Europa Doc 3417,13
- (27) Zie hoofdstuk II. Opvallend is dat de door Frankrijk voorbereide conferentie zo veel sneller tot een internationaal verdrag heeft geleid, dan de -meer ambtelijke- activiteit van de Raad van Europa. De materie van de laatstbedoelde conventie is ingewikkelder, maar tevens blijkt dat een "overall" visie politiek meer problemen oplevert.
- (28) Brown in International environmental law, 28
- (29) Stein in The global environment, 262
- (30) 62. Dep't of State Bull.,754 (1970)
- (31) CEQ Report to the President: Ocean dumping: national policy, US. GPO (1970)
- (32) 64. Dep't of State Bull.,2 (1971)
- (33) De laatste toevoeging is ingelast door het Committee op verzoek van de USSR
- (34) IMCO Res. MSC XXIII/19. Annex X; IMCO Council Doc.C/XXVI/4, Add. 1 van 7 mei 1971
- (35) De voorbereidende commissie bestond uit gedelegeerden uit de na-

volgende landen: Argentinië, Brazilië, de USSR, Frankrijk, Ghana, Costa Rica, Guinee, India, Iran, Italië, Jamaica, Japan, Joegoslavië, Canada, Engeland, Mauritius, Mexico, Nederland, Nigeria, Zambia, Zweden, Singapore, Togo, Tsjechoslowakije, USA, VAR en Cyprus.

- (36) Zie hierover o.m. Melgert/Mok en Katernen 2000-1972, 7/8
- (37) Katernen 2000-1972, 7/8
- (38) ILM 1972, 1467
- (39) De zetelverdeling van de beheersraad is als volgt:
 Van de 16 Afrikaanse leden werden voor drie jaar gekozen: Burundi, Madagaskar, Nigeria, de Centraal Afrikaanse Republiek, Tanzania en Senegal. Voor 2 jaar werden gekozen: Kameroen, Kenya, Malawi, Somaliland en Tunesië.
 Voor een jaar Gabon, Ghana, Marokko, Sierra Leone en Soedan.
 Van de 13 Aziatische leden van de raad werden voor 3 jaar gekozen: Irak, Jordanië, Pakistan en Sri Lanka.
 Voor 2 jaar: India, Iran, Japan, en Koeweit en voor 1 jaar: China, Indonesië, Libanon, de Filippijnen en Syrië.
 Van de Latijns-Amerikaanse landen werden Mexico, Nicaragua en Panama voor drie jaar, Venezuela, Peru en Brazilië voor twee jaar en Argentinië, Guatemala en Jamaica voor een jaar gekozen.
 Van de Westerse landen werden Australië, Nederland, Engeland en Turkije voor drie jaar en de BRD, de USA, IJsland, Italië en Oostenrijk voor twee jaar en tenslotte Canada, Spanje, Frankrijk en Zweden voor een jaar gekozen.
 Van de Oost-Europese landen werden de DDR en Polen voor drie jaar, de USSR en Roemenië voor twee jaar en Tsjechoslowakije en Bulgarije voor een jaar gekozen
- (40) ILM 1972, 1416
- (41) ILM 1972, 1421
- (42) Res. 2850 (XXVI)
- (43) ILM 1973, 1183. Jaarboek Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1972/1973, Den Haag, 120 e.v.
- (44) Oe Thant "Human environment and world order", toespraak in de Universiteit van Austin (Texas), 14 mei 1970, UN Press Release SG/SM/1259 (1970)
- (45) Chayes in The global environment, 1 e.v.
- (46) G. Kennan "To prevent a world wasteland: a proposal", Foreign Affairs 48 (1970), 401
- (47) UN Press Release SG/SM/1259 (1970)
- (48) Het IMCO-verdrag is aangenomen door de UN Maritime Conference, Genève 1958, zie UNTS 1959, 9. UST 621, geamendeerd 17 UST, 1523
- (49) Artikel 1, par. a van in noot 48 genoemde conventie

- (50) 327 UNTS 3 (1954). Bedoeld is het Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie, Londen 12 mei 1954, Trb. 1955, 56. Zie hierna 34 e.v.
- (51) De eerste wijziging van in noot 50 bedoeld verdrag: Trb. 1963, 108. Zie hierna 37 e.v.
- (52) De tweede wijziging van in noot 50 bedoeld verdrag: Trb. 1970, 107. Zie hierna 38 e.v.
- (53) Mensah in The global environment, 237 e.v.
- (54) Res. A297 (VIII), ILM 1974, 476
- (55) RGDIP 1972, 530

NOTEN BIJ HOOFDSTUK II

- (1) Zie het deel van dit hoofdstuk onder c,39 e.v.
- (2) Furon, 152
- (3) Furon, 152
- (4) Furon, 153. M. Aubert "Voedselwinning uit de zee" Utrecht/Antwerpen, 1969, 92
- (5) Dergelijke, technologisch minder ontwikkelde staten moeten geacht worden minder erop toe te kunnen zien of de onder hun vlag varende schepen technisch in orde zijn. Daarnaast zullen deze staten de registratie-inkomsten niet kunnen of willen missen. Zie Janssen, 3
- (6) Mouton, 162
- (7) Gidel, 480-484. Colombos, 430-431
- (8) Mouton, 164-165
- (9) , Goedk. Rijkswet 9.7.1958, Stb. 351. Trb. 1958, 135; 1962, 124
- (10) Artikel VIII
- (11) Artikelen XII en XIII
- (12) Eenzelfde gedachte in Cavaré "Problèmes juridiques posés par la pollution des eaux maritimes" RGDIJ 1964, 633
- (13) Janssen, 21
- (14) Despax 187. Janssen, 22
- (15) Trb. 1963, 108. Goedk. 17.10.1963. Trb. 1967, 61
- (16) Zie de bijlage bij dit verdrag, Trb. 1963, 108
- (17) Zie hierna 116 en met betrekking tot de wet olieverontreiniging Zeewater van 1958, Stb. 344
- (18) Zie hiervoor 26
- (19) Trb. 1970, 107. Goedk. Rijkswet 5.6.1975, Stb. 355.
- (20) "Olie bedreigt de zee", Staatsuitgeverij, Den Haag, 1972
- (21) Du Pontavice, 1-3

- (22) IMCO Doc. C/ES, III/5 van 8 mei 1967. Bouchez 22
- (23) Goedk.Rijkswet 5.6.1975, Stb. 308 In werkingtreding Trb. 1975, 122
- (24) Trb. 1970, 196. Zie verder hoofdstuk IV, hierna 89 e.v.
- (25) Bouchez, 23
- (26) Oppenheim/Lauterpacht, I, 298
- (27) PCIJ Serie A/B, no. 62, 114
- (28) ICJ Reports 1949, 35. Andere gevallen van een juist hanteren van dit noodrecht vindt men in Oppenheim/Lauterpacht, I, 299-303. Genoemd worden onder andere het bombardement op Kopenhagen en het overmeesteren van de Deense vloot in 1807 door Engeland, om de toevoeging van de Duitse vloot aan de Franse te voorkomen. Het "Caroline"-geval: inbreuk maken door Engeland op de territoriale soevereiniteit van de USA
- (29) Zo ook E.D. Brown "The legal regime of hydrospace", 143-145. Met Bouchez is Brownlie in International environmental law 8, tegen een dergelijk gebruik van het noodrecht want de eis van noodzakelijkheid zou ontbreken
- (30) H.F. van Panhuys in de NRC van 9 mei 1972
- (31) Bouchez, 24
- (32) B.K.J. Vitányi "L'immunité des navires d'Etat", Netherlands International Law Review, 33 e.v. en 156 e.v.
- (33) Cf. artikel 44 van de resolutie met betrekking tot immuniteit van staatsschepen van het Institut de Droit International, Annuaire 1927, 256
- (34) Vitányi op.cit.noot 32, 48
- (35) C.J. Colombos "The international law of the sea", Londen 1959 232
- (36) Vitányi op.cit.noot 32, 158
- (37) Vitányi op.cit.noot 32, 170
- (38) Vitányi op.cit.noot 32, 177
- (39) B.K.J. Vitányi "The regime of navigation on international waterways; Part I: The beneficiaries of the right of navigation", NYIL 1974, 158
- (40) Ser.A/B, no. 46, 147-148 (PCIJ)
- (41) AJIL 1969, 875 e.v.
- (42) Vitányi op.cit.noot 39, 162
- (43) P. Reuter "Principes de droit international public",

- (44) ICJ Reports 1969, 42-44
- (45) artikelen V en VI
- (46) artikel VIII
- (47) artikel VIII, lid 2
- (48) artikel II, lid 3
- (49) artikel 24 van het Verdrag inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zône, Genève, 29 april 1958, Trb. 1959, 123
- (50) artikel 6 van het Verdrag inzake de Visserij en de Bescherming van de Levende Rijkdommen van de Zee, Genève, 29 april 1958, Trb. 1959, 125
- (51) In tegenstelling tot A.W. Koers "The enforcement of the fisheries agreements on the high seas. A Comparative analysis of international state practice". Occasional paper no 6 of the law of the sea institute (University of Rhode Island), juni 1970. Geciteerd in Schachter/Serwer AJIL 1971, 92
- (52) artikel 24, Genève, 29 april 1958, Trb. 1959, 124
- (53) Queneudec AFDI 1968, 710. Janssen, 32
- (54) IMCO Doc. C/ES III, 5 van 8 mei 1967, par. I
- (55) Goedk. bij wet van 7.9.1973, Stb. 472
In werkingtreding Trb. 1974, 19
- (56) artikel 2
- (57) De Brusselse Public Law Convention kent ook de dreigende uitstroming van olie in de zee als een der momenten waarop maatregelen genomen kunnen worden
- (58) artikel 5, lid 2
- (59) artikel 6, lid 5
- (60) Voor Nederland in werking getreden op 8 maart 1974, Trb. 1974, 19
- (61) Selected papers, 637
- (62) ILM 1975, 481 e.v.
- (63) Deze term wordt hier gebruikt om dat deel van de zeebodem aan te duiden dat niet behoort tot het continentaal plat of de territoriale zee. In het Engels gebruikt men de term "Deep sea-bed"
- (64) Bouchez, 45

- (65) New York Times van 24 augustus 1968. Ten tijde van het afsluiten van deze studie ontstond de blow-out op het boorplatform "Bravo" voor de Noorse kust.
Dit was de grootste uitbarsting waar Nederland mee geconfronteerd is geweest
 - (66) Commission on marine science, engeneering and resources, 1969, 122
 - (67) Goldie in The global environment, 123
 - (68) Trb. 1959, 126, Genève, 29 april 1958
 - (69) Kirgis, 302
 - (70) UN Conference on the law of the sea. UN Doc. A/CONF 13/42(1958)
 - (71) ILC Report, UN Doc.A/3159, ILC Yearbook (II) 253,299
 - (72) Kirgis, 302. Men mag dus meer waarborgen eisen dan zou voortvloeien uit de economische rentabiliteit van de olieindustrie
 - (73) Volgens R. Wolfrum "Die Beschränkungen für die Freiheit der Schifffahrt durch das Kanadische "Arctic Waters Pollution Prevention Act" sowie die internationalen Übereinkommen zum Schutze des Meeresumwelt" in Die Schifffahrtswelt im gegenwärtigen Völkerrecht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, deel 15, Karlsruhe 1975) bloeit de tendens tot opdracht aan de nationale staten sterk op. Naar mijn mening is er geen sprake van opbloeien maar van stabiliseren
- Teruggang is niet uitgesloten: reeds de gedachte aan een aparte autoriteit voor het deep sea-bed wijst hierop (een van de zaken die op de derde zeerechtconferentie aan de orde komen, zie noot 3, hoofdstuk I)
- (74) Trb. 1959, 125, artikelen 6 en 7
 - (75) ILM 1971, 222. Deze declaratie is op 17 december 1970 door de Algemene Vergadering aangenomen met 108 stemmen voor, geen tegen en 14 onthoudingen
 - (76) O.m. A.M.J. Heymans "Kunstmatige eilanden en het volkenrecht" preadvies NVIR, 1974, 18
 - (77) Trb. 1959, 123. Gidel spreekt van "territoire submergé" in La mer territoriale et le zone contiguë, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye 1934, 199
 - (78) Hand. 73/74, 12600 n.5,34
 - (79) Zie o.m. Lester AJIL 1963 (57), 883 e.v. en De Wilde, Intermediair van 25 juni 1971. Voornamelijk de rivieren met meerdere oeverstaten leveren veel "verschonings"problemen.
De droeve tragedie van de Rijn -Europa's eerste riool- is hiervan een voorbeeld. Het effect van de uitstroming in de zeeën is groot, ongeveer de helft van de vervuiling van de oceanen komt op conto van de uitstromende rivieren

- (80) Zie o.m. UN E/5003, 39-40. Queneudec AFDI 1965, 750-755. Marjolis, 637-639
- (81) 47 UN, ECOSOC 196, UN Doc.E/SR 1629 (1969). Ook de afgevaardigde van de USA had zich in die zin geuit, zie 4 UN Conf. on the law of the sea, 85 UN Doc.A/CONF 13/40(1958)
- (82) WHO Res. WHA/14.56, 14e Assemblee no. 110, pt 1, 24 (1961)
- (83) Hearings on ocean waste disposal before a Subcommittee of the Senate Committee of Commerce, 92e Congress, 1e zitting, 62-75 (1971)
- (84) Kirgis, 298
- (85) West, 155, 176
- (86) In het Brabants Nieuwsblad van 13 juli 1974 werd mededeling gedaan van de tocht van het schip "Topaz", dat vanuit IJmuiden 3000 vaten met radioactief afval vertrok om die in zee te gaan lozen, 900 km. ten westen van Land's End. Het zou hier licht radioactief afval betreffen, dat verder niet gevaarlijk zou zijn.
- (87) Kirgis, 296. Zie ook hoofdstuk III, 77 e.v.
- (88) Zie noot 80
- (89) E. Marjolis "The hydrogen bomb tests and the international law of the sea" 64 Yale Law Journal 629 (1955)
- (90) Zie hierna 78
- (91) McDougal, 356. In zijn dissenting opinion in de zaak van de Franse kernproeven (Nuclear Tests (Australia v. France), Interim Protection, order van 22 juni 1973, ICJ Reports 1973, 99) verklaart rechter Forster zich tegen de uitgesproken voorlopige maatregel (zie hoofdstuk IV) omdat -o.m.- : "...and the French nuclear tests in the Pacific do concern French national defence". In deze zin sluit hij zich dus aan bij de mening van McDougal, waarmee ik het niet eens kan zijn omdat dan de vrije gebruiksrechten van de volle zee voor een ander dan de proefnemer disproportioneel zwaar gefrustreerd worden
- (92) McDougal/Burke, 756 en 964 e.v.
- (93) McDougal/Burke, 866-867
- (94) McDougal/Burke, 867
- (95) Janssen, 35
- (96) Janssen, 35
- (97) Pelzer, 83 e.v.
- (98) Trb. 1961, '83 en 1963, 89. Gewijzigd ILM 1975, 959

- (99) M. Hardy "International control of maritime pollution" Natural resources journal 1971, 316. Ook de maatschappelijke afkeer van dit soort schepen kan zeer groot zijn, zoals bleek tijdens de proefvaart van het Japanse reactorschip "Mutsu". De Japanse vissers verzetten zich heftig tegen dit vaartuig
- (100) UNTS 480, 43
- (101) De Franse president Giscard d'Estaing heeft na afloop van de serie proeven in 1974 verklaard dat Frankrijk geen bovengrondse kernproeven meer zal nemen. De Volkskrant van 23 maart 1977 meldt dat Frankrijk op de Mururoa-atol een ondergrondse proef heeft gehouden. Het lijkt mij evenwel niet uitgesloten dat ook dergelijke proeven verontreiniging zullen veroorzaken
- (102) Dickstein, 256
- (103) Trb.1965,148. Verdrag van 1 december 1959, gesloten te Washington
- (104) artikel VI, lid 2
- (105) Res. 2660 (XXV), ILM 1971, 145. De resolutie werd aangenomen met 102 stemmen voor, 2 tegen (namelijk Equador en Frankrijk) en 2 onthoudingen
- (106) IMCO Doc.LEG VII/4
- (107) ILM 1974, 605. Het Protocol is op 30 december 1974 voor Nederland ondertekend. Het onderscheid (a) en (b) duidt op stoffen van de "zwarte" en van de "grijze" lijst
- (108) International Organization and Integration, Leiden 1968, 706
- (109) artikelen 30 e.v.
- (110) artikel 143
- (111) Men heeft ooit uitgerekend dat deze hoeveelheid lood op de Londense markt een waarde zou hebben van twee miljoen pond
- (112) New York Times van 30 juli 1970 en van 4 augustus 1970
- (113) New York Times van 8 augustus 1970
- (114) Keesings Historisch Archief 18, 24386
- (115) Report of the committee on the peaceful uses of the sea-bed and the oceanfloor beyond the limits of national jurisdiction, 25 UN GAOR Suppl. 21,8
- (116) Rousseau, 834-836
- (117) Zie hiervoor 57 e.v.
- (118) UN E/5003, bijlage 1
- (119) USA: Draft convention on the regulation of ocean dumping,

- (120) artikel 1
- (121) artikel 3
- (122) artikelen 4 e.v., Teclaff in International environmental law, 111-112
- (123) Mero, 275, 280
- (124) Goedkeuring bij Rijkswet van 5 juni 1975, Stb. 307. In werking treding voor Nederland 29.10.1975
- (125) artikel 2
- (126) artikel 3
- (127) artikel 19
- (128) artikelen 6 en 7 alsmede bijlage III
- (129) artikel 10
- (130) artikel 16
- (131) artikel 18
- (132) artikel 9
- (133) Hand. 72/73, 12292 n. 3, 2-3
- (134) Op 15 februari 1972 is het verdrag ondertekend. Het is op 7 april 1974, na het deponeren van de zevende ratificatieoorkonde bij de Noorse regering in werking getreden
- (135) Het verdrag werd door 58 staten ondertekend; AA maart 1974, 117. Hand. 75/76, 13886 (R 1027). Eindverslag Eerste Kamer 24.5.1977
- (136) De VN-conferentie over het menselijk leefmilieu, zie hoofdstuk I
- (137) artikel VIII
- (138) artikel XII. In werking treding 24.6.1977, Rijkswet 23.6.1977, Stb. 404
- (139) Convention for the protection of the marine environment against pollution in the Mediterranean, ILM 1976, 285
- (140) Op 2 november te Londen gesloten: ILM 1973, 1319 e.v. Trb. 1975, 147
- (141) In werking treding 20.7.1977, Rijkswet 23.6.1977, Stb. 405
- (142) Zie hiervoor 17, onder Raad van Europa. Deze conventie is de uitwerking van de aldaar genoemde Franse belofte

- (143) artikel 19. Met zoveel stemmen als er aangesloten staten zijn, zie hiervoor 12
- (144) ILM 1970, 1046 e.v. Ook de derde zeerechtconferentie liet een dergelijk idee zien, zie noot 3 hoofdstuk I

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III

- (1) International Organization and Integration, Leiden, 1968, 607 e.v.
- (2) Trb. 1959, 124
- (3) Janssen, 47
- (4) ICJ Reports 1949, 3
- (5) Artikel 24 van het volle zee verdrag (Trb. 1959, 124) luidt:
"Iedere staat dient regelen vast te stellen ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het verspreiden van olie door schepen of pijpleidingen of tengevolge van de exploitatie en exploratie van de zeebedding en de ondergrond daarvan, waarbij rekening moet worden gehouden met de op dit punt bestaande verdragsbepalingen".
In hoofdstuk II is aangetoond dat, voorzover dergelijke uitwerkingsregelen er al zijn, ze lang op zich hebben laten wachten
- (6) Zie hiervoor 46, ten aanzien van de derden werking van verdragen
- (7) Kirgis, 297
- (8) Janssen, 49
- (9) Kirgis, 315
- (10) 64 Dep't of State Bull. 198, 200-201 (1971)
- (11) West, 155, 176
- (12) Reintanz, 1920-1932
- (13) Janssen, 49. Enige fundamentele norm had kennelijk toch zo'n betekenis dat, hoewel niet duidelijk in strijd met het recht werd gehandeld, dit schip teruggeroepen werd -zonder geloosd te hebben. Ook hier is duidelijk dat maatschappelijk een dergelijke vervuulende handeling niet meer getolereerd wordt
- (14) III, International Arbitral Awards, 1905 (1965). 35, AJIL 716 (1941).
In de arbitrale uitspraak betreffende de Palmas-eilanden werd overwogen: "Territorial sovereignty.... involves the exclusive rights to display the activities of the State. This right has a corollary a duty the obligation to protect within its territory the rights of other States...". RIAA vol. II, 839

Een andere uitspraak die in het internationale milieu(hygiëne)-recht doorgaans enige aandacht krijgt is de Lac Lanoux-zaak (Sentence du tribunal constitué en vertu du compromis d'arbitrage entre les gouvernements français et espagnol sur l'interprétation du traité de Bayonne en date du 26 mai 1866 et de l'Acte additionnel de la même date concernant l'utilisation des eaux du Lac Lanoux, 16 november 1957, RIAA XII,286). In deze studie kan aan deze kwestie worden voorbijgegaan omdat geen nadere uitkomst wordt gegeven over algemene problemen t.a.v. de rechtens (on)mogelijkheden wat de vervuillingsproblematiek betreft

- (15) ICJ Reports 1949, 22
- (16) De Wilde, 26
- (17) Dep't of State Bull. 30 september 1945, 484
- (18) Chili: Presidentiële verklaring van 25 juni 1947: UN Legislative Series High Seas, 6. Peru: Presidentiële verklaring van 1 augustus 1947: UN Legislative Series High Seas, 16
- (19) Trb. 1959, 126
- (20) Goldie in The global environment 117
- (21) Akehurst, 230-235
- (22) ICJ Reports 1969
- (23) Zie hiervoor 53
- (24) Schachter/Serwer, 84
- (25) Akehurst, 235
- (26) J. Andrássy "Utilisation des eaux internationales non-maritime" Ann. de l'Institut de droit international 48(1) (1959), 107. J. Andrássy "L'Utilisation des eaux des bassins fluviaux internationaux" Revue Egyptienne de droit international 16 (1960), 36-37
- (27) Goldie in The global environment 129-131
- (28) Een treffend voorbeeld van internationaal fatsoen geeft Verdross in zijn "Völkerrecht", Wenen, 1959 op pag. 199
- (29) G.W. Maas Geesteranus "Recht voor het zeemilieu", Milieu en Recht 1975, 3/4, 89 e.v.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK IV

- (1) Ethiopië en Liberia v. Zuid-Afrika inz. Namibië, ICJ Reports 1962, 319 en 1966, 7
- (2) Doc.A/10010/REV. 1
- (3) Doc.A/10010/REV. 1
- (4) B.K.J. Vitányi "International responsibility of States for their administration of justice" Netherlands International Law Review XXII (1975), 132
- (5) Vitányi op cit.noot 4, p.135. Teclaff in International Environmental Law, 119, nuanceert het schuldvereiste verder: "Recently, however, it has been shown that there is a trend in the opinion of arbitral tribunals, and especially in the jurisprudence of the World Court, in favor of an objective theory of responsibility which dispenses with the notion of fault"
- (6) Ago, speciaal rapporteur van de ILC, Yearbook of the ILC, 1971, II, eerste deel, Doc.A/CN.4/SER.A/1971/Add.1,219
- (7) Vitányi op. cit. noot 4, 138
- (8) ICJ Reports 1949
- (9) Max Huber in zijn arbitrale uitspraak inzake het Palmas eiland, RIAA,II,839
- (10) Doc.A/10010/REV.1
- (11) Doc.A/10010/REV.1
- (12) Doc.A/10010/REV.1
- (13) Doc.A/10010/REV.1
- (14) Doc.A/10010/REV.1
- (15) Resolutions de L'Institute Droit International, 1873-1956, Basel 1957, 138
- (16) Artikel 1, lid 4 van het instituut voor internationaal recht
- (17) RIAA,II, 645
- (18) Oppenheim/Lauterpacht, I, 365
- (19) RIAA.III 35,AJIL 716 (1941). Zie hiervoor 81

- (21) Gold, 22
- (22) TOVALOP werd op 7 januari 1969 afgesloten, ILM 1969, 497 e.v.. TOVALOP trad in werking op 18 september 1969, nadat 50 procent van de eigenaars van tankers waren toegetreden, met uitzondering van schepen waarvan de staat eigenaar is.
De oorspronkelijke ondertekenaars waren: B.P. Tanker Company Ltd., Esso Transport Company Inc., Gulf Oil Corp., Mobil Oil Corp., Shell International Petroleum Comp.Ltd., Standard Oil Company of California en Texaco Inc.
- (23) ILM 1969, 1363
- (24) artikel 1, onder h
- (25) Oorspronkelijke ondertekenaars zijn: Agip, Spa, Amoco Trading International Ltd., British Petroleum Comp. Ltd., City Service Tanker Corp., Compagnie Francaise des Petroles, Elf Union, Esso Petroleum Comp.Ltd., Gulf Oil Corp., Mobil Oil Corp., Petrofina S.A., Shell International Petroleum Corp. Ltd., en een groep van 24 Japanse ondernemingen
- (26) De bijdrage, die iedere onderneming aan het fonds moet betalen, wordt berekend op basis van ieders evenredig aandeel in het totaal van de Crude/Fuel oil receipts van alle partijen bij CRISTAL gedurende het voorafgaande kalenderjaar.
Artikel I, 1 luidt: "Crude/Fuel receipts means crude oil received by an oil company at refineries for processing which was transported all or part of the way from point of origin to said refineries by ship, and fuel oil received by it at an installation for storage and terminalling which was transported all or part of the way from point of manufacture to said installations by ship"
- (27) ILM 1971, 137-143
- (28) Goedkeuring Rijkswet 5 juni 1975, Stb. 330. Uitvoeringswet van 11 juni 1975, Stb. 321. In werking treding Trb. 1975, 121
- (29) LEG/CONF/C.2/SR, 3-4
- (30) Evenals in de verdragen inzake de aansprakelijkheid voor het vreedzaam gebruik van kernenergie
- (31) artikel III, leden 2 en 3
- (32) Onder preventieve maatregelen wordt verstaan: alle na het voorval door een persoon genomen redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van de schade door verontreiniging
- (33) artikel V: 2000 frank per ton van de tonnage van het schip, gemaximeerd op 210 miljoen frank
- (34) LEG/CONF/C2/WP, 4-5
- (35) Res.on establishment of an international compensation fund for

- (36) Trb. 1973, 101
- (37) artikel 5. Bedoeld zijn de verdragen die de technische voorschriften geven. Derden-werking van het fondsverdrag is niet aannemelijk
- (38) Genoemd worden (1) The International Convention for the prevention of pollution of the sea by oil, 1954 as amended in 1962 (2) The International Convention for the safety of life at sea, 1960; (3) The International Convention on load lines, 1966; (4) The International regulations for preventing collisions at sea, 1960, (5) any amendments to the above mentioned conventions which have been determined as being of an important nature etc.
- (39) Zie hoofdstuk II
- (40) ICJ Reports 1949, 18
- (41) Case concerning the factory at Chorzow (1927), PCIJ Serie A, no. 9,21 (Claim for indemnity, jurisdiction) en idem PCIJ Serie A, no. 17, 27-28 (id-Merits)
- (42) Asylum-case (Columbia v. Peru), ICJ Reports 1950, 266
- (43) De intentie van de verdragsluitende partijen is de belangrijkste interpretatie-mogelijkheid in de internationale rechtspraak. Zie o.m. ICJ Reports 1960, 192. ICJ Reports 1949, 18
- (44) Dr. Lavisa Kuyazkuskaya in de New York Times van 29 augustus 1971: "The cause of this (environmental) crisis lies first of all in the haphazard nature of production based on private property. In conditions of a totally planned and organised economy it is possible to really make use of nature purposefully and rationally"
- (45) Moorcraft, 143-145
- (46) Verdrag van Londen van 1973. Zie hiervoor 71 e.v.
- (47) 29 juni 1960, Trb. 1974, 175
- (48) 21 mei 1963, Trb. 1964, 177
- (49) 25 mei 1962, Trb. 1968, 90
- (50) 17 december 1971, ILM 1972, 277
- (51) 29 juni 1971, ILM 1971, 965
- (52) Zie hiervoor 62
- (53) Nuclear Tests (Australia v. France), Interim Protection, order van 22 juni 1973, ICJ Reports 1973, 99.
Nuclear Tests (New Zealand v. France), Interim Protection, order van 22 juni 1973, ICJ Reports 1973, 135

- (54) ICJ Reports 1973, 105
- (55) ICJ Reports 1974, 253 (Nuclear Tests, Australia v. France). ICJ Reports 1974, 457 (Nuclear Tests, New Zealand v. France). Zie ook noot 91 van hoofdstuk II
- (56) Akehurst, 318 en 344-345; R.A. Falk "Legal order in a violent world", 1968, 234
- (57) Tammes, publiek recht, 30
- (58) Trb. 1973, no. 172, p. 41
- (59) Stb. 1975, 352
- (60) PCIJ Serie A, no. 10
- (61) PCIJ Serie A, no. 10, p. 19
- (62) PCIJ Serie A, no. 10, p. 20
- (63) A.M. Stuyt "The general principles of law", Den Haag, 1946, 130. Zie ook Oppenheim/Lauterpacht, I, 334 en 603 e.v. die aldaar de Convention relating to Penal Jurisdiction in Matters of Collisions or other Accidents of Navigation (Brussel 10 mei 1952) bespreken. De Franse mening in het "Lotus"-geval is in dit verdrag overgenomen

NOTEN BIJ HOOFDSTUK V

- (1) Zie hiervoor 34 e.v.
- (2) Zie hiervoor 19
- (3) Hand. 71/72, no. 11593. Stb. 1975, 308
- (4) Hand. 72/73, no. 12288. Stb. 1975, 320
- (5) Hand. 72/73, no. 12292
- (6) Zie hiervoor 32-34
- (7) artikel 2 van de wet van 1966, Stb. 400
- (8) artikel 2 van het Besluit Olieverontreiniging Zeewater, Stb. 1967, 119
- (9) artikel 1 van de Wet Olieverontreiniging Zeewater, Stb. 1966, 400
- (10) J.M. van Bemmelen "Ons strafrecht", Haarlem 1968, deel I, 160-162
- (11) Bijlage I bij het Besluit Olieverontreiniging Zeewater
- (12) deel 2 van de in noot 11 bedoelde bijlage
- (13) Bijlage II bij het Besluit Olieverontreiniging Zeewater
- (14) Zie hiervoor 38
- (15) artikel 141 Wetboek van Strafvordering
- (16) Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende goedkeuring van de in 1969 geamendeerde Londense olieconventie, Hand. 74/75, no. 12787 (R 938), 12698, 5
- (17) Hand. 74/75, no. 12787 (R 938), 12698, no. 5
- (18) Zie hiervoor 69
- (19) Zie hiervoor 71
- (20) Wet van 22 juni 1950, Stb. 258, artikel 2
- (21) artikel 2 van de Wet op de Economische Delicten
- (22) Res.A.153 (ES IV)

- (23) Trb. 1970, 197 en 1971, 78. Zie hiervoor 41 e.v.
- (24) Zie hiervoor 44
- (25) Memorie van Antwoord, Hand. 72/73, 11593, no. 5, 3
- (26) Zie hiervoor 44
- (27) artikel VIII van het verdrag
- (28) Zie hiervoor 40

NOTEN BIJ HOOFDSTUK VI

- (1) Wet van 5 juni 1975, Stb. 352
- (2) Wet van 13 november 1969, Stb. 536. Gewijzigd bij wet van 5 juni 1975, Stb. 353
- (3) Hand. 64/65. 7884, no. 3, 11
- (4) Hand. 64/65. 7884, no. 3, 9
- (5) Hand. 64/65, 7884, no. 3, 9
- (6) Hand. 64/65, 7884, no. 3, 10
- (7) De Graeff en Polak, 20
- (8) Bij K.B. van 28 november 1974, Stb. 709 is dit gebeurd
- (9) Hand. 64/65, 7884, no. 5, 22
- (10) K.B. van 5 november 1970, Stb. 536
- (11) Hand. 64/65, 7884, no. 2
- (12) Hand. 64/65, 7884, no. 4, 3
- (13) Hand. 64/65, 7884, no. 5, 4-5
- (14) Hand. 64/65, 7884, no. 5, 5
- (15) Hand. 64/65, 7884, no. 5, 5
- (16) Van 18 oktober 1967, Hand. 67/68, 7884, no. 7
- (17) Stb. 350
- (18) Conference "New directions in the law of the sea" Vol. 1, 222. Act on prevention of oil pollution van 27 juli 1971, ILM 1972, 849 en Oil in navigable waters act, ILM 1971, 584
- (19) Bill C. 202, ILM 1970, 543
- (20) Bilder, 30
- (21) Beesley, 8: "The Brussels convention in effect stipulates that the stable door should be locked after the horses have been stolen"
- (22) Gold, 12: "Canada suddenly had its own Torrey Canyon disaster"

although fortunately on a much smaller scale".
Neuman 359

- (23) section 4
- (24) section 6 en 7
- (25) Bouchez, 26 e.v.
- (26) ILM 1970, 613
- (27) Besluit van 5 november 1970, Stb. 536
- (28) Stb. 353
- (29) Zie hiervoor 66 e.v.
- (30) Telders Praeadvies NJV 1958, 22 e.v.
- (31) J. Witsen "Bouwstenen voor milieurecht", RPD publikatie 1971, 1 en "Milieurecht: juridische vertaling van grensnormen", Chemisch Weekblad jg. 68, no. 48, 10
- (32) Witsen chemisch weekblad, 10-11
- (33) Witsen chemisch weekblad, 11
- (34) Witsen chemisch weekblad, 11
- (35) Witsen RPD, 12
- (36) S.V. Hoogendijk-Deutsch Praeadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 1973, 18
- (37) Witsen RPD, 12
- (38) Hand. 67/68 7884, no. 5, 4-5
- (39) Hand. 67/68 7884, no. 5, 5
- (40) Witsen chemisch weekblad, 12
- (41) Witsen chemisch weekblad, 12
- (42) Witsen chemisch weekblad, 12
- (43) Hand. 71/72 11906, 22
- (44) Hand. 67/68 7884, no. 7
- (45) K.B. van 6 juni 1972, Stb. 350
- (46) Zie onder 6 van dit hoofdstuk, hiervoor 136 e.v.
- (47) Hand. 67/68, 7884, no. 5, 5

- (48) Artikel I, A van de wet van 5 juni 1975, Stb. 353
- (49) Nog niet voor Nederland
- (50) Wet van 5 juni 1975, Stb. 352
- (51) Hand. 72/73, 12293, no. 3, 5. Onder meer KB van 9 juli 1975, Stb. 419
- (52) Hand. 72/73, 12293 no. 3, 5
- (53) Hand. 72/73 12293 no. 5, 7
- (54) Hand. 73/74 12293 no. 5 nota van wijzigingen
- (55) Trb. 1973, 172
- (56) Trb. 1975, 147
- (57) Hand. 73/74 12293 no. 4, 3-5
- (58) Hand. 73/74 12293 no. 4, 3
- (59) Hand. 73/74 12293 no. 4, 4
- (60) Hand. 73/74 12293 no. 4, 4
- (61) Hand. 73/74 12293 no. 4, 4
- (62) Hand. 74/75 12787 (R 938), 12698 no. 5, 3

NOTEN BIJ HOOFDSTUK VII

- (1) Zie noot 3 bij hoofdstuk 1
- (2) Bouchez NJB, 1975, 2
- (3) Res. 2574D (XXIV)
- (4) Res. 2749 (XXV)
- (5) Zie hiervoor 41 resp. 97
- (6) Zie hiervoor 18 e.v.
- (7) Zie hiervoor 63
- (8) Zie hiervoor 61
- (9) McNair BYBIL 1930
- (10) Schachter, 59
- (11) Zie hiervoor 73 e.v.
- (12) UN Doc. A/CONF 39/27, 23 mei 1969, AJIL deel 63, 876 e.v.
- (13) Contini/Sand, 41
- (14) 2 december 1946 UNTS 1972, no. 161
- (15) 24 januari 1959 UNTS 484, 157
- (16) Rome 23 oktober 1969, Contini/Sand, 42
- (17) Legal co-operation in Europe no. 4, pag. 15 (april 1971)
- (18) (1953) 345, US, 571
- (19) Zie hiervoor 66 e.v.
- (20) Zie hiervoor 69
- (21) artikel XIV
- (22) ILM 1975, 481
- (23) Zie hiervoor 71
- (24) Zie hiervoor 121

- (25) A.D. Belinfante. "Kort begrip van het administratief recht", 56 en "Het plan als administratiefrechtelijke rechtsfiguur", Alphen aan de Rijn, 1966
- (26) Zie ook Witsen "Bouwstenen", 13
- (27) Wijziging Wet Ziekenhuisvoorzieningen (Stb. 1971, 268) Hand. 75/76, 13796, no. 3, 2
- (28) artikel 14 van de wet van 15 november 1967, Stb. 572
- (29) Witsen "Bouwstenen", 13
- (30) Wet van 26 november 1970, Stb. 580
- (31) Witsen "Bouwstenen", 13
- (32) Zie hiervoor 49 e.v.

NOTEN BIJ SLOT

- (1) (1953) 345, US, 571
- (2) Zo ook Brazilië, Chili, de BRD, Haïti, Japan, Mexico, Noorwegen, Portugal, Roemenië, de USSR, Spanje en Turkije
- (3) Zo ook Denemarken, Griekenland, Italië en Zweden
- (4) Zie Colombos, 251
- (5) Zie hiervoor 41
- (6) Praeambule "Declaration on permanent sovereignty over natural resources", 14 december 1962
- (7) VN-Stockholm Declaration on principles, no. 21
- (8) Geciteerd in Bouwrecht 1972, 406
- (9) Zie o.m. wijziging van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren Hand. 72/73, 12294

Register

| | | |
|---|-------------------------|------------------------|
| aansprakelijkheid | - algemeen | 89 e.v. |
| | - civielrechtelijke | 104 |
| | - eigenaar | 104 e.v. |
| | - staat voor onderdanen | 92 e.v. |
| | - organen van de staat | 92 |
| | - parallelle | 107 e.v. |
| | - scheepvaart | 95 e.v. |
| | - staat | 90 e.v., 103 |
| aansluitende zone | | 137 |
| AGO, R | | 91 |
| Akehurst, M | | 83 |
| Andrassy | | 86 |
| Anzilotti | | 42 |
| Asylum-zaak | | 107 |
| Benelux | | 9 |
| Besluit Olieverontreiniging Zeewater | | 119 e.v. |
| Bilder, R | | 137, 138 |
| Bouchez, L.J | | 41, 43, 44 |
| Brynielsson (Commissie) | | 60 |
| Certificaat | | 72, 74, 105, 165 |
| Chorzow-zaak | | 107 |
| Colombos, C.J | | 45 |
| continentaal plat | | 52 e.v., 84 e.v. |
| Corfu-kanaal-zaak | | 43, 81, 91, 94, 104 |
| Cousteau, J | | 1, 6 |
| CRISTAL | | 96 |
| deep sea-bed | | 52 e.v., 84 e.v. |
| derden werking van verdragen | | 46 |
| ECE | | 13 |
| EEG | | 9 e.v., 73 |
| emissienormen | | 145 |
| Engelsen in Spaans-Marokko-zaak | | 94 |
| Ethiopië en Liberia v. Z.d. Afrika-zaak | | 90 |
| GESAMP | | 3, 27 |
| gevangengrens | | 142 e.v., 162 e.v., 68 |
| Goldie, L.F.E | | 83, 86 |
| Groot, H. de | | 77 |
| Heyerdahl, Th | | 1 |
| hinder grens | | 142 e.v., 163 |
| hinderruimte | | 142 e.v. |
| Hoogendijk-Deutsch, S.V | | 143 |
| Huber, M | | 94 |

| | |
|---|---------------------------------|
| IAEA | 58,60,159 |
| IBP | 4 |
| ICAO | 161 |
| IMCO | 25 e.v.,36,37,40,48,100,156,162 |
| immissienormen | 145 |
| immunitet van staatsschepen | 45 |
| interventierecht | 43 e.v,48e.v,127 e.v. |
| IOC | 4 |
| Kennan, G | 24 |
| Kirgis, F.J | 58,80 |
| kwaliteitsgrens | 142 |
| Lauritzen v. Larsen | 170 |
| Leenen, H.J.J | 1 |
| LEPOR | 4 |
| Load on-top systeem | 39 |
| Lotus-zaak | 115 |
| marine-milieu (definitie) | 3 |
| Marjolis | 59 |
| milieu | 3 |
| milieubeheer | 3 |
| milieuhygiëne | 3 |
| milieunormen | 186 e.v. |
| milieuverontreiniging/vervuiling | 3 |
| NATO | 17 |
| noodrecht (volkenrechtelijk) | 42,139 |
| Noordzee Continentaalplat-zaken | 47,79,83 |
| Nuclear-tests-zaken | 111 e.v. |
| OESO | 14 e.v. |
| Oe Thant | 24, 80 |
| oliejournaal | 34,121 e.v,154 |
| olieopvangstations | 121 e.v. |
| Palmas-zaak | 81,92 |
| Panhuys, H.F. van | 43,174 |
| Peperzak, A | 1 |
| piraterij | 172 |
| plan | 167 e.v. |
| Raad van Europa | 15 e.v.,72,161 |
| rechten van de mens | 1,172 e.v. |
| Reuter, P | 47 |
| Robertson, R.H | 8 |
| Rogers, minister van buitenlandse zaken | 80 |
| Rousseau (Commissie) | 60 e.v,158 |
| SCOPE | 4 |
| Selden, J | 77 |
| stand-still bepaling | 166,167 |
| Stockholm, conferentie te | 4,18 e.v. |
| Strong, M | 18 22 |
| Stuyt, A.M | 115 |

| | |
|--|--------------------------------|
| Tammes, A.J.P | 113 |
| Telders, B.M | 142 |
| Torrey Canyon | 26,39 e.v,95,113,171 |
| TOVALOP | 95 e.v. |
| Trial-Smelter-zaak | 81,86,94 |
| Truman, H.S | 82 |
| Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren | 139 |
| UNCTAD | 19,159 |
| UNEP | 18 e.v,156,159 |
| Urgentie-nota Milieuhygiëne | 146 |
| Verdrag (Antarctica-Washington 1959) | 62 |
| verdrag, atoomproeven (1963) | 62,111 |
| verdrag, beveiliging mensenlevens op zee (1974) | 61,64 |
| verdrag inzake continentaal plat en aansluitende zone, Genève, 1959 | 5,54,83 |
| verdrag inzake instelling van een internationaal fonds, Brussel, 1971 | 100 e.v. |
| verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen, Brussel, 1969 | 41 e.v,127,153 |
| verdrag betreffende samenwerking bij bestrijding van verontreiniging, Bonn, 1969 | 50 e.v,169 |
| verdrag inzake de territoriale zee, Genève, 1958 | 45,50,56,137 |
| verdrag inzake visserij en de levende rijkdommen, Genève, 1958 | 50,55,79 |
| verdrag inzake de volle zee, Genève, 1958 | 5,41,59 e.v,78 e.v,116,171 |
| verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie, Londen, 1954, 1962, 1969. | 34 e.v,117,124,126,154,165,172 |
| verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door storten uit schepen, Oslo, 1972. | 66 e.v,137,146,149e.v,162e.v. |
| verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door storten van afval, Londen, 1972 | 69 e.v,114,139,154,161e.v. |
| verdrag ter voorkoming van verontreiniging vanaf schepen, Londen, 1973 | 71 e.v,104,126,165,167 |
| verdrag ter voorkoming van verontreiniging vanaf het land, Parijs, 1974 | 3,72 e.v,165 e.v. |
| verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging, Brussel, 1969 | 97 e.v,101,105 e.v. |
| vervuiler betaalt | 38,108 |
| Vitányi, B.K.J | 46,47,90,91 |
| vrijheid van de zee | 77 e.v,112 e.v. |
| vrije-vlag schepen | 171 |
| Wet chemische afvalstoffen | 153 |
| wet luchtverontreiniging | 169 |
| wet olieverontreiniging zeewater | 115,117 e.v,144,164 |
| wet verontreiniging oppervlaktewateren | 130 e.v,146,164 |
| wet verontreiniging zeewater | 130,140,144,147 e.v,164,165 |
| Witsen, J | 142,169 |
| zelfbeperking | 78,112 |
| zelfverdediging | 41 e.v. |
| Zielhuis, R | 143 |
| Zonderland, P | 174 |

Curriculum vitae

1946 : Geboren te Breda
1972 : doctoraal-examen in de rechtsgeleerdheid
1972-1975 : stafmedewerker Ir. W.C.A. van Heesewijk,
bureau voor ruimtelijke ordening b.v.
te Vught.
1975 : wetenschappelijk medewerker bestuursrecht
vanaf juni aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

Stellingen

1. Het systeem van 'zwarte' en 'grijze' lijsten kan bijdragen tot de bestrijding van de zeewater-verontreiniging, maar blijft ineffektief zolang de naleving niet of onvoldoende gewaarborgd is.
2. Het is wenselijk dat het beleid van de nationale overheden ter zake van het afgeven van vergunningen tot verontreiniging van de zee, gecoördineerd wordt door een internationale organisatie. De IMCO lijkt hiervoor het meest in aanmerking te komen, terwijl de UNEP geschikter lijkt voor integratie van het sectorale milieubeleid.
3. Ecocide (moedwillige, bewuste milieuaantasting) dient tot (internationaal) misdrijf bestempeld te worden.
4. Het onderscheid tussen 'specific permit' en 'approval' in de artikelen 6 en 7 van het verdrag van Oslo is van wezenlijk belang en dient dan ook in de Nederlandse wetgeving tot uitdrukking te worden gebracht.
5. Het criterium om een voorbereidingsbesluit, als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, indien het in een uitzonderlijke situatie uitsluitend gebruikt wordt 'om rechtsgevolgen in het leven te roepen t.a.v. de verlening van een bouwvergunning voor één bepaald in dat besluit genoemd bouwperceel' (Waarnemend Voorzitter Afdeling Rechtspraak Raad van State, 14 juni 1977, Bouwrecht 1977, 567) als beschikking aan te merken, is weinig overtuigend.
6. De motivering tot ontvankelijkheid in de beslissing van het Hof Amsterdam van 10 maart 1977 (Bouwrecht 1977, 545), dat onvoldoende duidelijk was of geïntimideerden van de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State bedoeld verbod konden verkrijgen, miskent dat het des rechters is dergelijke vragen op te lossen.
7. Om onverwijld bijstand, zoals bedoeld in artikel 45 van de Algemene Bijstandswet, dient te kunnen worden verzocht vanaf het moment van indiening van de aanvraag om bijstand (artikel 22 ABW) tot het moment dat op de beslissing omtrent de aanvraag om bijstand onherroepelijk is beslist.

8. De door de Kroon geëiste toverformule bij gebruiksvoorschriften in bestemmingsplannen ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening, komt niet overeen met de door de Kroon geëiste objectieve regelen bij vrijstellingsbevoegdheden voor Burgemeester en Wethouders.
9. Voor een amateurfotograaf wordt beeldcompositie volgens de gulden snede minder belangrijk naarmate de foto's een meer persoonlijk karakter krijgen.
10. De discrepantie tussen de (wetenschappelijke) waarde van de stellingen behorende bij een proefschrift en de (wetenschappelijke) waarde van het proefschrift zelf, doet vermoeden dat de eis van stellingen bij een promotie overbodig is en eerder tot de folklore gerekend moet worden.



